CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.174 du 8 février 2000

A.73.621/XIII-1176

En cause : **GREGOIRE** Henri,

ayant élu domicile chez
Me François TULKENS, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 mars 1997 par Henri GREGOIRE qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé du 13 décembre 1996 accordant à l'administration communale d'Orp-Jauche une subvention destinée à la création de logements moyens à mettre en location;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 juin 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 15 décembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 janvier 2000;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour le requérant et Me B. HENDRICK, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

Par une «convention-exécution» du 2 avril 1976 passée entre l'Etat et la commune d'Orp-Jauche, l'Etat accorde une subvention destinée à contribuer au financement de l'assainissement du quartier du Paradis, pour autant que les biens immobiliers soient principalement destinés à des logements sociaux ou moyens et à la réalisation d'espaces verts. L'assainissement portait sur les terrains d'une ancienne cimenterie et d'une ancienne sucrerie, situés en zone d'extension d'habitat à rénover au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, approuvé par arrêté royal du 28 mars 1979. Le 5 mai 1980, l'auteur de ce projet d'assainissement et directeur des travaux établit un rapport constatant la mise à jour d'énormes masses de ciment et de déchets de fabrication durcis entre les murs de fondation des anciens bâtiments de la

cimenterie, masses qui ne pourraient être désagrégées que par l'emploi d'explosifs. Face notamment à cet imprévu, l'auteur du projet propose comme destination finale des lieux l'aménagement, sur l'emplacement de l'ancienne sucrerie, d'une plaine de jeux pour enfants et, sur l'emplacement de l'ancienne cimenterie, d'un parc public avec sentiers de promenade. Le 12 juin 1980, le conseil communal d'Orp-Jauche entérine cette proposition.

Le 22 mai 1995, le conseil communal décide le principe de la construction de 25 habitations moyennes à loyer modéré sur les biens de la société coopérative à responsabilité limitée Intercommunale des oeuvres sociales Eugène MALEVE à Maret. Le 27 novembre 1995, l'administration communale d'Orp-Jauche introduit une demande de permis de bâtir 25 habitations moyennes, non plus à Maret mais sur le terrain de l'ancienne sucrerie sis à Orp-le-Grand, impasse de la Sucrerie. Le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier complet le 29 février 1996. Entre-temps, la province du Brabant wallon accorde un subside de 25 millions de francs pour la construction de ces 25 logements. Le 18 mars 1996, le conseil communal d'Orp-Jauche marque son accord de principe sur la construction de 25 habitations moyennes à loyer modéré au quartier du Paradis sur le site de l'ancienne cimenterie, et prend diverses mesures d'accompagnement de cette décision (approbation du projet, ouverture d'une nouvelle voirie et désignation de l'ingénieur qui en est chargé, conclusion d'un marché pour les essais de sol, approbation du budget et demande de subsides). En avril 1996, des essais de sol sur le terrain de l'ancienne sucrerie sont effectués. Le résultat n'en sera connu qu'en juillet.

Le 25 juin 1996, le permis de bâtir est délivré à la commune; il porte notamment la motivation suivante :

« Attendu que la demande vise la construction groupée de 25 logements en zone d'extension d'habitat à rénover au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez;

Attendu que le terrain concerné fait partie d'un site d'activité économique désaffecté qui a été rénové au terme d'une convention-exécution datée du 02.04.1976;

Attendu que les travaux d'assainissement ont fait l'objet d'une réception définitive accordée le 30.11.1983;

Considérant que le projet est dès lors conforme à la destination de la zone telle que fixée par le plan de secteur;

Considérant que la mise en oeuvre d'un programme de construction de logements sur une partie des terrains figurant en zone d'extension d'habitat n'obère en aucune façon la mise en oeuvre du reste de la zone du fait de la configuration de celle-ci;

Considérant que le projet s'inscrit de par sa localisation et sa densité dans le principe de gestion parcimonieuse du sol défini à l'article 1 du CWATUP ainsi que de renforcement des noyaux d'habitat existants, expression du bon aménagement des lieux;

Considérant que le projet est implanté sur un terrain qui présente toutes les caractéristiques de relief, de portance et de salubrité propres à accueillir le programme projeté;

Considérant que le terrain a accès à une voirie suffisamment occupée compte tenu de la situation des lieux;

Vu l'avis du Ministère wallon de l'Equipement et des Transports du 04.03.1996;

Vu la décision du conseil communal relative à l'ouverture de voirie du 18.03.1996;

Vu le procès-verbal de la réunion plénière d'aménagement du 26.01.1996;

Considérant que le projet est tant par sa conception urbanistique que par sa conception architecturale de nature à s'intégrer à son environnement;

Vu la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement».

Le 24 octobre 1996, la commune d'Orp-Jauche introduit une demande de permis de bâtir «pour poser des fondations profondes de type pieux forés concernant la construction des 25 habitations»; que, le 27 janvier 1997, le fonctionnaire délégué a jugé cette demande inutile

parce que «le projet est scrupuleusement identique à celui qui a fait l'objet du permis de bâtir délivré le 25 juin 1996 à l'exception du mode de fondations à prévoir» et qu'il «constitue un moyen d'exécution du projet initial et ne justifie pas une révision du permis susmentionné».

L'arrêt du Conseil d'Etat nº 65.599 du 21 mars 1997, GREGOIRE et ROWART, a annulé le permis de bâtir délivré le 25 juin 1996, aux termes des considérations suivantes :

« Considérant qu'en se référant à la rénovation du site litigieux et à la réception définitive des travaux d'assainissement, le fonctionnaire délégué a conclu que le terrain en cause "présente toutes les caractéristiques de relief, de portance et de salubrité propres à accueillir le programme projeté" que, ce faisant, il a nécessairement décrit le terrain dans son état actuel, commettant une erreur de fait manifeste, induite d'une part par la délibération du conseil communal du 18 mars 1996 qui fait état de l'assainissement du site industriel désaffecté et d'autre part par la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui indique que la zone a été remblayée avec des terres arables; qu'en effet, selon un rapport établi le 5 mai 1980 par l'auteur du projet d'assainissement du quartier du Paradis, l'enfouissement sur place des décombres provenant des démolitions "rend très aléatoire la construction d'habitations sur ces emplacements"; qu'il n'est pas contesté que l'état du sous-sol est resté inchangé; que le permis attaqué a été délivré alors que n'étaient pas connus les résultats des essais de sol auxquels la commune a fait procéder, selon lesquels "aucune garantie ne peut être donnée quant à la stabilité de fondations directes assises dans des remblais", la construction des vingt-cinq habitations exigeant des fondations profondes, ce qu'a ultérieurement confirmé le bureau d'études BERO; que le moyen est manifestement fondé ».

Le 5 novembre 1997, la commune introduit une nouvelle demande de permis de bâtir en vue de construire «25 habitations avec fondations profondes». La notice précise qu'il s'agit de la construction de 25 logements à loyers modérés avec création de voiries et de 25 places de parking. Le 24 décembre 1997, le conseil communal émet «un avis favorable à l'ouverture d'une nouvelle voirie telle que présentée et implantée dans la demande de permis de

bâtir (...)». Le 31 décembre 1997, le fonctionnaire délégué délivre le permis de bâtir sollicité.

Ce permis fait l'objet d'un recours en annulation, toujours pendant sous le numéro de rôle A. 77.774/XIII-541. La demande de suspension de son exécution a été rejetée par l'arrêt n° 76.444 du 15 octobre 1998, le préjudice grave difficilement réparable invoqué n'étant pas établi.

Entre-temps, le 13 décembre 1996, le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé adopte un arrêté accordant à l'administration communale d'Orp-Jauche une subvention destinée à la création de logements moyens à mettre en location. Il s'agit de l'acte attaqué. Le requérant en a eu connaissance par un courrier lui adressé le 15 janvier 1997. Cet arrêté est rédigé comme suit :

« Vu le décret du 22 décembre 1995 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1996;

Vu l'article 63.06 du programme 05 de la section 15 du titre II du budget de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1996;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 1996 établissant les conditions d'octroi de l'intervention de la Région dans le financement de la création de logements moyens par un organisme public;

Vu l'avis de l'inspection des Finances, donné le;

ARRETE :

Article 1er. Il est accordé à charge de l'article 63.06 du programme 05 de la section 15 du titre II du budget de la Région wallonne pour l'exercice budgétaire 1996, au profit de l'administration communale de et à Orp-Jauche, une subvention de 13.176.000 francs (treize millions cent septante six mille francs) destinée à la construction de 25 logements moyens quartier du Paradis à Orp-le-Grand.

Article 2. L'opération visée à l'article 1er devra toutefois, avant la notification du marché, respecter les conditions suivantes :

- un examen approfondi du projet et des résultats du dossier d'adjudication devra être fait par l'administration;

- l'accord du conseil communal devra être obtenu sur la prise en charge d'un éventuel surcoût des travaux d'équipement, résultant des caractéristiques du sous-sol;

- un bornage précis du terrain en cause sera fourni;

- la preuve de la compatibilité d'aides complémentaires éventuelles, avec les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon susvisé, sera apportée.

Article 3. La subvention sera liquidée en une seule fois dès que l'ordre de commencer les travaux aura été donné, après approbation par le Ministre du dossier d'attribution du marché.

Article 4. Le versement sera opéré sur le compte nº 091-0001711-91 de l'organisme susvisé»;

Considérant que le requérant souligne sa qualité d'habitant du quartier du Paradis, immédiatement voisin du site de la Sucrerie pour justifier son intérêt, suffisant, certain et direct au recours; qu'il expose que l'acte attaqué lui fait grief dans la mesure où il peut prouver qu'en l'absence des subsides litigieux, la commune d'Orp-Jauche renoncerait à construire les logements en question, le coût individuel de chaque maison devenant alors excessif pour les finances communales; qu'en réplique, il souligne que l'acte attaqué est susceptible d'affecter le bon aménagement du quartier dans lequel il vit que «ce n'est pas du préjudice découlant de la délivrance du permis de bâtir dont se plaint le requérant mais bien du grief qui lui est causé par la construction de vingt-cinq habitations sociales sur le terrain voisin du sien», et que «l'acte attaqué concourt nécessairement et directement à la construction de ces habitations sociales», surtout vu la position adoptée par la commune en cas d'absence de la subvention litigieuse; qu'il assimile l'acte attaqué à un «acte qui sert de fondement à un autre acte, lequel fait

effectivement grief au requérant»; qu'il ajoute que son intérêt est certain et actuel parce que l'acte attaqué concourt nécessairement à la réalisation du projet de construction d'habitations sociales et n'est pas éventuel compte tenu de la position de la commune; que, dans le dernier mémoire, il défend le caractère actuel de son intérêt à agir au moment de l'introduction du recours en faisant valoir que la commune disposait à ce moment d'un permis de bâtir qui n'a été annulé que quatre mois après l'acte présentement attaqué, et qu'un nouveau permis a été délivré; qu'il soutient aussi que son intérêt est direct parce que la subvention accordée par l'arrêté attaqué est spécifiquement liée à la construction de 25 logements au quartier du Paradis et que, sans elle, ce projet ne serait pas mis à exécution; qu'il ajoute : «Raisonner différemment aboutirait à faire de l'acte attaqué un acte "intouchable" dans la mesure où, sauf le bénéficiaire des subsides qui trouverait ceux-ci insuffisants, aucun tiers n'aurait intérêt à agir en annulation. On doit au contraire partir du postulat que tout acte juridique doit pouvoir faire l'objet d'un recours, que ce soit dans le chef de son destinataire ou de tout tiers intéressé. En l'espèce, on n'aperçoit pas quelles autres personnes que le requérant puissent (sic) justifier d'un intérêt suffisant. Le requérant s'est en effet toujours intéressé à l'ensemble du projet d'implantation des maisons au quartier du Paradis, en ce compris la question d'une éventuelle allocation d'une subvention par la Région wallonne. C'est la Région wallonne qui lui a personnellement envoyé l'acte attaqué, par courrier du 15 janvier 1997. Estimer que le requérant n'a pas un intérêt direct à agir revient à nier à tout autre tiers le droit d'agir, et à favoriser ainsi l'octroi illégal de subventions par un pouvoir public à un autre, sans crainte d'être contrôlé ou sanctionné»; qu'il fait valoir que son intérêt est certain, se fondant d'une part sur des considérations relatives à la situation des finances communales, et, d'autre part, sur des déclarations de

l'échevin des finances et du bourgmestre selon lesquelles le projet ne se ferait pas si la part communale devait largement dépasser un million par maison, alors que selon ses calculs l'annulation de l'acte attaqué porterait la contribution que la commune devrait apporter à 1,4 million par maison;

Considérant que le permis de bâtir du 25 juin 1996, dont la commune était titulaire lors de l'introduction du recours, a été annulé par l'arrêt nº 65.599 du 21 mars 1997 et est réputé n'avoir jamais existé; qu'il s'ensuit que la commune n'était pas autorisée à construire les habitations du quartier du Paradis au moment où la requête a été introduite; que, par l'effet de la rétroactivité de l'arrêt, le requérant est censé n'avoir, au moment de l'introduction de la requête, pas eu d'intérêt actuel à demander l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que la construction de maisons ne peut avoir lieu qu'en exécution d'un permis de bâtir, lequel est un acte attaquable par toute personne qui y a intérêt direct, et particulièrement par les voisins; que la décision de la Région d'accorder une subvention pour certaines constructions est une décision relative aux relations financières entre la commune et la Région, dont l'effet juridique n'est pas de déterminer si une construction aura lieu ou non, mais de faire prendre en charge par la Région une partie de son coût au cas où elle est réalisée; qu'étant donné qu'une décision communale de renoncer aux travaux en l'absence de subvention serait nécessaire pour que les travaux ne soient pas réalisés, l'intérêt du requérant à obtenir l'annulation de la décision accordant une subvention est tributaire de l'attitude qu'adopterait la commune au cas où cette subvention ne serait pas accordée; qu'un tel intérêt n'est pas direct;

Considérant que la circonstance qu'aucune autre personne ne serait recevable à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué ne peut avoir pour conséquence que le requérant le serait; que le «postulat que tout acte juridique doit pouvoir faire l'objet d'un recours» n'est non seulement pas une règle de droit positif existante, mais il est même en opposition directe avec l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en tant que celui-ci n'ouvre le recours en annulation qu'à «toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt»;

Considérant que les déclarations faites, fût-ce de manière répétée, par divers mandataires communaux, ne sont que des déclarations d'intention, émises dans un contexte politique donné, en vue d'une hypothèse qui, au moment où elles ont été faites, ne semblait pas devoir se réaliser; qu'elles participent de la dialectique politique, avec ce que celle-ci peut parfois présenter comme décalage avec les décisions effectivement prises quand la situation envisagée se présente; que ces déclarations ne lient pas les organes compétents de la commune et ne peuvent avoir aucun effet de droit; qu'il s'ensuit que l'intérêt du requérant n'est pas certain,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le huit février deux mille par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	LEROY,	conseiller d'Etat,
M^{mes}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.