CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.935 du 27 mars 2014

A. 205.153/XIII-6253

En cause : **l'Association sans but lucratif URBAGORA,**
ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
place Verte 13
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 juin 2012 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) URBAGORA qui demande l'annulation de "la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 28 mars 2012 qui refuse de lui accorder un agrément pour la création d'une maison de l'urbanisme à Liège";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. RENDERS, auditeur adjoint au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 30 janvier 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 mars 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me H. GERMAIN, loco Me E. LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. HECQ, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. RENDERS, auditeur adjoint;

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 de la demande se présentent comme suit :

1. Selon ses statuts, l'A.S.B.L. URBAGORA a pour objet social de "promouvoir le débat public sur les enjeux relatifs à l'urbanisme, à la mobilité, au logement et à l'aménagement du territoire dans l'agglomération liégeoise. Elle se veut un lieu ouvert et pluraliste de réflexion, d'information, de confrontation des points de vue et de proposition".

Les mêmes statuts précisent ce qui suit :

" L'association promeut l'équilibre des fonctions urbaines et le rôle métropolitain de Liège. Elle œuvre à la réduction de la dépendance à la voiture individuelle et au respect de l'environnement et du paysage urbain, notamment en appuyant le développement des circulations lentes et des transports en commun, l'aménagement d'espaces publics et d'espaces verts ainsi qu'en favorisant l'éco-construction et l'éco-rénovation de logements de qualité et la promotion des énergies propres et renouvelables. A ce titre, elle identifie l'étalement urbain comme une menace sérieuse.
Consciente des profondes implications sociales des choix urbains, l'association promeut un urbanisme basé sur la mixité des fonctions et l'intégration de tous à la vie de la cité. Elle soutient toute mesure urbaine susceptible de réduire la précarité, notamment via un dense réseau de services publics, une attention particulière à la question du logement ainsi qu'à l'accès du plus grand nombre à un emploi adapté et proche.
L'association promeut l'intervention des citoyens dans les décisions publiques ainsi que, à l'échelle de l'agglomération urbaine, la constitution d'une institution politique dotée d'une instance élue délibérant publiquement.
Elle peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet. Elle peut notamment prêter son concours et s'intéresser à toute activité similaire à son but".

2. Par un courrier du 29 novembre 2009, l'A.S.B.L. URBAGORA introduit une demande d'agrément auprès du Ministre-Président de la Région wallonne pour une "Maison de l'urbanisme" à Liège, sur la base de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2002 fixant les conditions dans lesquelles les Maisons de l'Urbanisme peuvent être agréées et subventionnées.

3. Le 18 décembre 2009, le directeur général f.f. MARECHAL informe le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, de ce qui suit en ce qui concerne la demande d'agrément de la requérante :

" [...]

Je me permets d'attirer l'attention de Monsieur le Ministre sur l'existence d'une autre Maison de l'Urbanisme déjà agréée en Région liégeoise, à savoir, la Maison de l'Urbanité qui couvre le même territoire d'activités que l'asbl Urb Agora alors que d'autres parties du territoire de la Province de Liège ne sont pas couvertes. Il convient, par ailleurs, de souligner l'impact budgétaire de l'agrément d'une nouvelle Maison de l'Urbanisme, à savoir, une subvention éventuelle d'installation de 62.000 € et une subvention annuelle de fonctionnement de l'ordre de 73.000 €.

A cet égard, les prévisions budgétaires actuelles ne couvrent que les frais inhérents aux Maisons d'urbanisme existantes sans tenir compte de l'arrivée de nouveaux candidats.

[...]".

4. Le 30 juillet 2010, le ministre informe la requérante de ce qui suit :

" Par la présente, je vous confirme que votre demande m'a bien été transmise par l'administration en date du 18 décembre 2009.

L'article 256/2 du Code dispose que toute nouvelle demande d'agrément est soumise à l'avis du Comité d'accompagnement visé dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2002 y relatif.

Le Ministre est évidemment tenu d'instruire toute nouvelle demande d'agrément d'une Maison de l'Urbanisme et de statuer sur son sort après l'avoir soumise à l'avis du Comité précité.

Toutefois, aucun délai ne lui est imposé pour l'instruction du dossier.

D'autres projets de Maisons de l'Urbanisme sont en gestation que je souhaite analyser afin de les soumettre de concert au comité d'accompagnement susmentionné.

D'autant que la création de nouvelles maisons de l'urbanisme a un impact budgétaire important puisque la subvention d'installation s'élève à 62.000 euros et la subvention annuelle de fonctionnement à 73.000 euros.

La création de nouvelles maisons de l'urbanisme est une mesure indispensable que je soutiens mais qui, malheureusement, n'a pu être retenue parmi les priorités pour cette année.

Je ne manquerai évidemment pas de revenir vers vous ultérieurement sur ce dossier.

[...]".

5. Par un courrier du 14 septembre 2010, suite à la réunion qui s'est tenue le 4 septembre 2010 entre les parties requérante et adverse, le ministre

confirme à la première que la demande d'agrément "reste active même s'il ne m'a pas été possible de lui donner suite cette année".

6. Par un courrier recommandé du 18 octobre 2011, la partie requérante met en demeure la partie adverse de statuer sur la demande d'agrément en application de l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

7. Le 28 mars 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité informe la partie requérante de ce qui suit :

" Monsieur le Président,

Votre courrier du 18 octobre 2011 relatif à l'objet repris sous rubrique m'est bien parvenu et a retenu toute mon attention.

La création de nouvelles maisons de l'urbanisme est une mesure indispensable que je soutiens mais qui, malheureusement, ne peut être retenue parmi les priorités pour l'instant, compte tenu des marges budgétaires très étroites dans le contexte budgétaire actuel. La création d'une nouvelle maison de l'urbanisme a un impact budgétaire important puisque la subvention d'installation s'élève à 70.000 euros et la subvention annuelle de fonctionnement à près de 77.000 euros.

Je ne manquerai évidemment pas de ré-envisager cette question ultérieurement.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des "articles 256/1 et 256/2 du CWATUPE, de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure, du défaut et de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir";

qu'elle conteste la pertinence du motif pris de difficultés budgétaires invoqué au soutien du refus de l'agrément sollicité; qu'elle soutient qu'il s'agit d'un critère ajouté aux conditions légales prévues aux articles 256/1 et 256/2 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE); qu'elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué ne bénéficiait pas d'un pouvoir discrétionnaire de refus et qu'une décision de refus d'agrément ne pouvait être opposée que dans l'hypothèse où deux maisons de l'urbanisme auraient déjà été agréées en province de Liège; qu'elle observe que ce n'est pas le cas en l'espèce; qu'elle en déduit que l'acte attaqué repose sur une motivation, ainsi que des motifs illégaux;

qu'elle prétend aussi qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise; qu'elle observe que l'article 256/2 du CWATUPE prévoit que l'agrément est octroyé à deux maisons de l'urbanisme au maximum par province, de sorte que les craintes de la partie adverse sont infondées;

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse estime que la thèse de la partie requérante, selon laquelle le ministre devrait nécessairement accepter la demande d'agrément dès lors que sont réunies les conditions prévues aux articles 256/1 et 256/2 du CWATUPE, revient à soutenir que la partie requérante dispose d'un droit subjectif à l'obtention d'un agrément; qu'elle fait valoir que, à suivre la partie requérante, le Conseil d'Etat devrait se déclarer incompétent pour connaître du présent recours;

qu'elle affirme ensuite que les conditions d'agrément prévues dans les dispositions précitées sont minimales en manière telle que la partie adverse dispose toujours d'un pouvoir d'appréciation en opportunité, ce qui lui permet de refuser une demande d'agrément pour des raisons budgétaires;

qu'elle ne conteste pas le fait qu'à ce jour, il n'a pas été agréé deux maisons de l'urbanisme en province de Liège en manière telle qu'elle avait la possibilité d'octroyer un agrément supplémentaire; qu'elle relève que la décision de refus n'invoque du reste pas ce motif; qu'elle précise que ce n'était pas davantage la proposition de l'administration qui s'était limitée à faire observer qu'une autre maison de l'urbanisme avait déjà été agréée dans la même région, alors que d'autres zones de la province de Liège ne sont pas couvertes par ce service;

qu'elle conclut que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante rappelle qu'à son estime, les conditions visées aux articles 256/1 et 256/2 du CWATUPE sont exhaustives, que la seule hypothèse de refus envisagée concerne le cas où deux maisons de l'urbanisme ont déjà été agréées dans la province concernée et que ce n'est pas le cas en l'espèce;

qu'elle souligne qu'un texte clair comme l'est, selon elle, l'article 256/2, alinéa 7, du CWATUPE, ne nécessite pas d'interprétation; qu'elle fait valoir que si le législateur wallon avait souhaité tenir compte des disponibilités budgétaires existantes, il aurait dû le prévoir expressément, comme il l'a fait dans d'autres matières;

qu'elle précise que sa demande ne concerne pas un droit subjectif à l'obtention d'un agrément; qu'elle estime que la compétence de la partie adverse n'est liée qu'après

avoir apprécié si les conditions visées par les dispositions reprises au moyen sont remplies et si les missions poursuivies par les entreprises sollicitant l'agrément sont celles d'une maison de l'urbanisme; qu'elle affirme poursuivre l'annulation de l'acte attaqué exclusivement en ce qu'il applique des critères illégaux, contraires aux dispositions reprises au moyen;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante estime qu'il n'y a pas lieu de distinguer, à l'article 256/2 du CWATUPE, des conditions de recevabilité et des conditions d'agrément; qu'elle soutient que l'article 256/2, troisième alinéa, énonce les seules conditions d'agrément imposées aux maisons de l'urbanisme; qu'elle voit un argument au soutien de sa thèse dans le septième alinéa du même article qui permet au gouvernement de retirer l'agrément "à toute Maison ne remplissant pas les missions précitées ou ne respectant plus les conditions d'agrément, après audition par le Comité d'accompagnement"; qu'à ses yeux, il ressort de cette disposition que le CWATUPE ne prévoit pas d'autre condition d'agrément que celles qu'elle prétend remplir; qu'elle note que les difficultés budgétaires ne pouvaient être invoquées par l'auteur de l'acte attaqué;

qu'elle fait valoir aussi que ces difficultés ne sont pas démontrées, qu'elles ne sont pas crédibles et que, "en toute hypothèse, il n'y a pas lieu de déterminer si la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation" "puisqu'elle ne pouvait tenir compte de ce critère dans le cadre de son pouvoir d'appréciation";

Considérant que l'article 256/1 du CWATUPE, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2002 fixant les conditions dans lesquelles les Maisons de l'Urbanisme peuvent être agréées et subventionnées, dispose comme suit :

" Des missions.

Les Maisons de l'Urbanisme ont pour objet l'implication du public le plus large aux enjeux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et à la définition de leur cadre de vie.

Les Maisons de l'Urbanisme ont pour mission la sensibilisation, l'information, le dialogue, le débat et la communication pour toute matière ayant trait à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme.

La Maison régionale de l'architecture et de l'urbanisme a pour objet la sensibilisation et l'implication des architectes professionnels aux enjeux et aux dispositions décrétales et réglementaires de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

La Maison des plus beaux villages de Wallonie a pour mission la sensibilisation, l'information et l'aide à la décision relative au règlement général sur les bâtisses en site rural, notamment dans les périmètres d'application qui concernent les villages reconnus par l'ASBL «Les plus beaux villages de Wallonie».

Elles réalisent ces missions par l'organisation d'activités à caractère permanent ou occasionnel. Ces activités doivent s'ouvrir au public le plus large et favoriser les échanges avec les professionnels du secteur";

que l'article 256/2 du même Code dispose comme suit :

" De l'agrément.

Le Gouvernement wallon agrée les Maisons de l'Urbanisme, la Maison régionale de l'architecture et de l'urbanisme et la Maison des plus beaux villages de Wallonie.

L'agrément est octroyé au maximum à deux Maisons de l'Urbanisme par province. La Maison régionale de l'architecture et de l'urbanisme a son siège à Namur.

La demande d'agrément sera considérée comme recevable pour la Maison qui remplit les conditions suivantes :
1° être une association sans but lucratif constituée conformément à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique;
2° avoir un objet statutaire comportant les missions dont question à l'article 256/1;
3° justifier de l'emploi d'au moins une personne travaillant à temps plein ou plusieurs personnes assurant ensemble un temps plein, présentant la formation et les compétences nécessaires à l'accomplissement des missions précitées.

La demande d'agrément présente un document d'orientation générale des activités pour une période de cinq ans ainsi qu'un budget et un programme détaillés pour les activités de la première année;

L'agrément est octroyé pour une période de cinq ans.

Le renouvellement de l'agrément se fait selon les mêmes modalités que la demande initiale.

Le Gouvernement peut retirer l'agrément à toute Maison ne remplissant pas les missions précitées ou ne respectant plus les conditions d'agrément, après audition par le Comité d'accompagnement.

Tout retrait, renouvellement ou nouvelle demande est soumis à l'avis du Comité d'accompagnement dont question à l'article 256/5";

Considérant que le demandeur n'a pas de droit subjectif à l'agrément; qu'il ressort en effet de l'article 256/2, alinéa 3, qu'une demande d'agrément pour une maison de l'urbanisme est "considérée comme recevable" moyennant le respect de certaines conditions énumérées limitativement; qu'après l'examen de recevabilité, il revient à l'autorité d'apprécier l'intérêt d'accorder l'agrément au demandeur; que l'article 256/2, alinéa 1er, ne prévoyant aucun critère, l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu; que l'autorité peut ainsi porter une appréciation sur le projet concret de l'association candidate ou la répartition géographique des maisons; qu'elle peut aussi prendre en considération le contexte budgétaire;

que compte tenu de la marge d'appréciation étendue reconnue à l'autorité pour examiner le fondement de la demande d'agrément, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut entraîner l'annulation de sa décision; que, en l'espèce, il n'est pas prouvé que l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-sept mars deux mille quatorze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	BOLLY,	conseiller d'Etat,
Mme	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.