

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 95.209 du 8 mai 2001

A.98.266/XIII-1979

En cause : **DEMEULDRE** Aimée,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 décembre 2000 par
Aimée DEMEULDRE qui demande l'annulation de l'arrêté du 26
septembre 2000 du Ministre de l'Aménagement du territoire,
de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne
refusant de l'agréer en qualité d'auteur de projets pour
l'élaboration, la modification et la révision de plans
communaux d'aménagement;

Vu la demande introduite le même jour par la même
requérante, tendant à la suspension de l'exécution du même
acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NEURAY, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 17 avril 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire l'audience du 3 mai 2001 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la requérante, Me S. DEPRE, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, 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 :

La requérante, née le 19 juin 1942, est licenciée en sciences géographiques depuis 1967, et porteuse d'un certificat d'études complémentaires en géographie appliquée, orientation aménagement du territoire et urbanisme depuis 1969. Elle a obtenu, en 1993, le certificat d'éco-conseiller.

Le 22 juin 1990, elle a écrit à la partie adverse dans les termes suivants :

« Suite à l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 avril 1990, relatif aux conditions dans lesquelles une personne physique ou morale peut être chargée de l'élaboration des plans, schémas et règlements en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, je viens vous solliciter en vue de pouvoir être agréée.

En vertu de l'article 202/1, je souhaiterais pouvoir obtenir l'agrément pour chacune des catégories suivantes, à savoir :

1. pour les plans d'aménagement et les schémas directeurs,
2. pour les schémas de structure et pour les règlements d'urbanisme.

Je joins en annexe le diplôme délivré par l'Université de Liège, ainsi que mon *curriculum vitae* afin de satisfaire à l'article 202/2 de l'arrêté sus-mentionné».

Les dispositions réglementaires auxquelles il est ainsi fait allusion ont été insérées par l'arrêté précité dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), sous l'intitulé «Les conditions dans lesquelles une personne physique ou morale peut être chargée de l'élaboration des plans, schémas et règlements».

Le 6 septembre 1990, l'administration régionale a accusé réception du dossier et a indiqué à la requérante qu'il serait transmis à la commission des experts, pour examen. Cette commission a émis un avis favorable le 21 septembre suivant, et la requérante fut agréée par décision du Ministre de l'Aménagement du territoire le 11 décembre 1990, au motif qu'elle satisfaisait aux conditions prescrites à l'article 202/2 du CWATUP. Le délai d'agrément expirant le 1^{er} décembre 1993, la requérante a introduit une demande de renouvellement par lettre du 11 octobre de la même année. Il en fut accusé réception le 25 novembre suivant, l'administration demandant à l'intéressée de lui fournir une liste de projets pour lesquels elle était intervenue. Il fut satisfait à cette demande le

7 janvier 1994. La commission des experts a donné un avis favorable le 27 janvier suivant et l'agrément de la requérante fut reconduit, pour un nouveau délai de trois ans, par décision ministérielle du 8 mars 1994.

Le 11 juillet 1994, la directrice générale de la direction générale de l'aménagement du territoire a écrit au ministre dans les termes suivants :

« La direction de la décentralisation a remis, en date du 22 juin 1994, à Monsieur le Ministre son avis sur le projet de schéma de structure de La Hulpe élaboré par Madame DEMEULDRE.

Les schémas de structure de Limbourg et d'Aubel, également conçus par Madame DEMEULDRE, sont aujourd'hui soumis à son examen.

Il ressort de leur lecture que le rapport d'analyse et les options pour ces communes sont rigoureusement identiques à ceux présentés par la commune de La Hulpe.

Madame DEMEULDRE fait donc la promotion d'un produit standard, aussi peu précis que possible, qu'elle reproduit à l'usage de toutes les entités qui l'ont désignée en qualité d'auteur de projet.

Ce procédé dénature d'une manière inadmissible et répréhensible le schéma de structure communal et la menace d'une telle perversion est d'autant plus grande que Madame DEMEULDRE est également auteur de projet pour d'autres communes dont notamment Paliseul, Genappe, Binche, Colfontaine, Dinant.

J'invite en conséquence Monsieur le Ministre, après avoir pris connaissance des documents querellés, à engager à l'encontre de Madame DEMEULDRE, la procédure prévue à l'article 202/5 du Code et à soumettre lesdits documents à la commission des experts».

Le 30 décembre 1994, la requérante s'est étonnée auprès du fonctionnaire précité de ce qu'un de ses associés, et non pas elle-même, avait été convié à une réunion de travail chargée d'examiner les projets en cours. Le 24 janvier 1995, la directrice générale a rappelé sa note précédente au ministre. Le 2 février suivant, celui-ci a marqué son accord sur l'ouverture d'une procédure de retrait «temporaire» de l'agrément litigieux et en a

informé la requérante, le même jour, dans les termes suivants :

« A plusieurs reprises, l'administration a mis en évidence des problèmes dans les schémas de structure dont vous êtes auteur de projet, et ce, malgré plusieurs mises en garde et réunions de travail.

Devant le risque de voir ce genre d'incident se reproduire au détriment de communes, je me vois contraint de laisser l'administration engager la procédure prévue à l'article 202/5 du CWATUP (retrait temporaire de l'agrément)(...)».

Le 14 février 1995, la requérante a écrit au ministre pour se plaindre, notamment, de ce que les motifs de cette mesure n'apparaîtraient pas avec une précision suffisante, en sorte qu'elle serait entravée dans l'exercice de ses moyens de défense. Une audition a eu lieu le 7 avril 1995, mais devant l'administration régionale et non la commission des experts. La requérante y a exprimé des réserves, compte tenu, notamment, de l'absence de dossier administratif, de la manière dont les griefs lui avaient été communiqués, jugée imprécise, et de la circonstance qu'à son estime, elle aurait d'abord dû être entendue par la commission. Eu égard à l'absence d'autres pièces, il y a lieu de conclure que la procédure entamée à l'époque n'a pas été poursuivie.

Le 31 janvier 1997, la requérante a introduit une nouvelle demande de renouvellement de son agrément. Le 12 juin suivant, la commission des experts a donné un avis défavorable à titre conservatoire, souhaitant entendre l'intéressée. Le 28 août, la commission a donné un avis favorable pur et simple sur les demandes introduites. Le 9 octobre de la même année, et sur les propositions de la direction générale de l'aménagement du territoire, le Ministre de l'Aménagement du territoire a signé deux arrêtés concernant l'intéressée. Le premier l'agrée, pour une nouvelle période de trois ans, en qualité d'auteur de projet pour l'élaboration de plans d'aménagement et de schémas directeurs. Le second lui refuse l'agrément pour

la confection de schémas de structure communaux et de règlements communaux, pour une durée de trois ans, au motif principal que «la qualité des schémas et des règlements élaborés récemment par (la requérante) n'est pas conforme aux règles de l'art de par leur caractère standard, le non-respect des légendes conventionnelles, les erreurs qu'ils présentent, l'indigence du niveau de réflexion et le manque de soin réservé à l'élaboration des cartes». Ce second arrêté a été suspendu par l'arrêt n° 80.941 du 14 juin 1999; la procédure en annulation est toujours pendante.

Entre-temps, le 11 mai 1998, la requérante a introduit une nouvelle demande d'agrément pour «l'élaboration, la révision et la modification de plans communaux d'aménagement et de permis de lotir avec ouverture de voirie». Le 17 juin suivant, elle a reçu l'agrément pour l'élaboration ou la modification de permis de lotir avec ou sans ouverture de voirie, l'article 2 de la décision précisant que «Cet agrément est valable pour les demandes dont l'accusé de réception visé à l'article 116, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, est envoyé avant le 13/09/1999. Cet agrément n'est pas renouvelable»; cette restriction tient à ce que la nouvelle réglementation ne requiert plus d'agrément pour la confection des projets de permis de lotir.

En réponse à un rappel concernant l'autre objet de la demande, l'administration écrivit à la requérante, le 21 mai 1999, dans les termes suivants :

« (...) depuis le 1^{er} mars 1998, aucune demande d'agrément pour les plans, schémas et règlements n'a pu être instruite par mon service du fait, dans un premier temps, de l'absence de Commission d'agrément, et dans un second temps, de la suspension par le Conseil d'Etat, en date du 3 juillet 1998, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 1998 relatif à l'objet cité sous rubrique.

Par conséquent, depuis cette date, aucun agrément ne peut être délivré tant que le Gouvernement wallon n'a pas pris de nouvelles dispositions en la matière.

Votre agrément pour les plans communaux d'aménagement reste toutefois valable jusqu'au 13 septembre 1999(...)».

Le 17 septembre 1999, la directrice générale de l'aménagement du territoire a adressé une lettre à tous les auteurs de projets pour les informer de la teneur de la nouvelle réglementation : les conditions et catégories n'étant plus les mêmes, il n'y avait plus matière à renouvellement d'agréments antérieurs mais bien à l'obtention de nouvelles reconnaissances. La lettre ajoute qu'il faut attendre l'installation de la nouvelle commission d'agrément et la réception d'un formulaire *ad hoc* pour introduire une nouvelle demande.

Le 19 mai 2000, la direction générale de l'aménagement du territoire transmet à Aimée DEMEULDRE le formulaire de demande et la liste des documents qui devaient y être annexés.

Le 31 mai 2000, la requérante renouvelle sa demande d'agrément pour l'élaboration des plans communaux d'aménagement en y joignant des copies de ses diplômes et le formulaire complété qui renseigne les travaux déjà réalisés.

Le dossier contient un document qui ne porte ni date ni signature, intitulé «avis de la direction de l'aménagement local sur la demande d'agrément de Aimée DEMEULDRE pour la réalisation/modification de P.C.A. Ce document porte les mentions suivantes :

« Appréciation de l'auteur de projet (réalisation antérieures) :

(1 case cochée : auteur inconnu pour P.C.A.
3 cases non cochées : bonne, moyenne, mauvaise)

Appréciation du dossier proposé par l'auteur de projet :

Deux demandes (étoffées) d'élaboration de P.C.A.D. à Montigny-le-Tilleul.

* Documents cartographiques et prescriptions :

- pas de plan de situation existante de fait (seul un agrandissement de la carte IGN) ni de situation de droit (agrandissement du plan de secteur);
- pas de plan masse;
- le plan de destination n'en est pas un :
 - il est insuffisant (équivalent à un plan de lotissement simplifié);
 - il ne correspond pas aux prescriptions;
 - le périmètre est mauvais;
 - pas d'intégration dans les environs;
 - ne respecte pas le prescrit légal;
- pas d'options urbanistiques et planologiques;
- prescriptions: renvoient à une carte que l'on n'a pas, pas assez précises ni assez contraignantes, prescriptions "passe-partout".

* Note de synthèse: les deux dossiers ne sont pas des dossiers de P.C.A. mais plutôt des demandes d'élaboration de P.C.A.D. plus détaillées. Les projets présentés (datant de mars et mai 2000) sont en fait des copies de dossiers datant de février et avril 1998. Ces deux projets ont été rejetés par la CRAT (dont l'un à l'unanimité) et ont fait l'objet d'arrêté ministériel de rejet (voir annexe).

Ces P.C.A. n'auraient pas permis une urbanisation cohérente des lieux. Ils vont à l'encontre du CWATUP, du plan de secteur, des options du SDER et plus généralement, du bon aménagement des lieux.

Les documents présentés ne témoignent pas de la capacité de Madame DEMEULDRE d'élaborer des plans d'aménagement qui rencontrent les objectifs d'aménagement et d'urbanisme énoncés à l'article 1^{er} du CWATUP.

Conclusion :

(La case "avis défavorable" est cochée, et non l'autre case, "avis favorable")».

Le 6 juillet 2000, la commission d'agrément a donné un avis défavorable sur la demande formulée par la requérante, aux motifs suivants :

« Considérant que pour satisfaire au prescrit de l'article 282, § 1^{er}, du CWATUP, la Commission apprécie positivement les formations donnant les maîtrises de :

- l'aménagement du territoire et l'urbanisme,

- la conception de l'aménagement spatial,
- l'acte de bâtir et des techniques y afférentes;

Considérant que la formation de la demanderesse ne répond pas complètement aux critères énoncés ci-avant;

Considérant de plus que les documents annexés à la demande ne présentent pas une approche de l'aménagement du territoire conforme aux objectifs définis par l'article 1^{er}, § 1^{er}, du Code ni au prescrit de l'article 48 et au vu du caractère approximatif de certaines prescriptions urbanistiques».

Le 14 août 2000, la requérante a écrit au ministre et à la directrice générale de l'aménagement du territoire, pour contester le bien-fondé de l'avis de la commission, regretter qu'elle n'ait pas été entendue et attirer leur attention sur les conséquences importantes qu'un refus aurait sur sa situation personnelle.

L'acte attaqué, pris le 26 septembre 2000, porte la motivation suivante :

« Vu l'avis émis par la Commission d'agrément en date du 06 juillet 2000 (...);

Considérant qu'un plan communal d'aménagement doit comporter l'ensemble des dispositions visées à l'article 49 du CWATUP;

Considérant que les matières recouvertes par ces différentes dispositions relèvent de disciplines spécifiques que l'auteur de projet chargé de l'élaboration d'un plan communal d'aménagement doit maîtriser;

Considérant, à cet égard, que les critères de maîtrise de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la conception de l'aménagement spatial de même que l'acte de bâtir et des techniques y afférentes tels que définis par la Commission d'agrément sont pertinents;

Considérant que la formation de la demanderesse ne répond pas complètement aux critères énoncés;

Considérant qu'à la demande de l'Administration, la demanderesse a présenté à l'examen de la Commission d'agrément un dossier de plan communal d'aménagement qu'elle jugeait être représentatif d'une expérience utile au regard des objectifs d'aménagement et d'urbanisme qu'énonce l'article premier du CWATUP;

Considérant que le projet défendu par Madame DEMEULDRE s'opposait aux dispositions de l'article 1^{er} du Code;

Considérant que le dossier transmis ne comprend pas l'ensemble des documents cartographiques et écrits visés à l'article 49 du CWATUP et nécessaires à l'élaboration ou à la révision d'un plan communal d'aménagement dans la mesure où il manque les options urbanistiques et planologiques;

Considérant que parmi les documents nécessaires à la constitution d'un dossier de plan communal d'aménagement, ceux qui ont été transmis ne sont pas d'une qualité suffisante;

Considérant, en effet, que les plans d'affectations n'indiquent pas de manière détaillée les zones visées à l'article 25, le tracé des infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie, ainsi que les autres éléments qui doivent figurer sur un tel plan, conformément à l'article 49, 2^o, du CWATUP;

Considérant par ailleurs que les prescriptions non seulement manquent de précision, mais, en outre, ne peuvent pas être mises en correspondance avec les plans de destination, ce qui en rend l'utilisation malaisée;

Considérant donc que du seul point de vue technique, le dossier est insuffisant pour démontrer l'aptitude de Madame DEMEULDRE à élaborer un plan communal d'aménagement;

Considérant également que dans la note fournie par Madame DEMEULDRE il est fait état de son intervention comme auteur de projet dans le cadre de l'élaboration de quatre plans communaux d'aménagement;

Considérant qu'aucun plan communal d'aménagement réalisé par Madame DEMEULDRE n'a été approuvé; que l'Administration n'a pas connaissance de ces études;

Considérant dès lors que le demandeur ne satisfait pas aux conditions prescrites à l'article 282, § 1^{er}, 1^o, du Code»;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure, du principe *audi alteram partem*, du droit à une procédure contradictoire et des droits de la défense, en ce que la décision ministérielle attaquée a été prise sans que la requérante n'ait été préalablement entendue,

n'ait pu faire valoir ses observations ni n'ait pu prendre connaissance des griefs précis articulés à son égard, alors que, en raison de sa nature et de sa gravité, la décision attaquée ne pouvait être prise sans que la requérante ait eu la possibilité préalable d'examiner les faits qui lui sont reprochés et celle de se défendre et sans que l'administration puisse, après son audition, statuer en connaissance de cause;

Considérant que la partie adverse s'est abstenue de répondre aux moyens;

Considérant que l'arrêt n° 80.941 du 14 juin 1999 a jugé sérieux un moyen semblable dirigé contre un refus précédent, dans les termes suivants :

« Considérant qu'il n'est pas contesté que la mesure critiquée porte atteinte au droit de la requérante d'exercer son activité professionnelle et la prive d'une part de ses revenus; que lorsqu'une telle mesure est envisagée, il s'impose, en application du principe *audi alteram partem*, d'une part, de soumettre à l'intéressée tous les éléments sur lesquels l'autorité pourra fonder son appréciation et, d'autre part, de lui fournir l'occasion de défendre son point de vue»;

Considérant que le dossier ne contient aucun document établissant que l'occasion aurait été donnée à la requérante de s'expliquer sur les manquements professionnels qui sont invoqués comme motifs dans l'acte attaqué, alors que la requérante avait expressément demandé à pouvoir s'expliquer à ce sujet; que, ce faisant, la partie adverse réitère l'illégalité qui a fait l'objet d'un moyen jugé sérieux par l'arrêt précité, à propos d'une demande semblable introduite par la même personne; que, s'il n'y a pas violation de la chose jugée parce que la décision présentement attaquée se prononce sur une autre demande étayée de documents plus récents, le moyen n'en est pas moins manifestement fondé;

Considérant qu'en raison de l'annulation prononcée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 26 septembre 2000 du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne refusant d'agréer Aimée DEMEULDRE en qualité d'auteur de projets pour l'élaboration, la modification et la révision de plans communaux d'aménagement.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

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

M. LEROY,	président de chambre,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. LEROY.