CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 80.941 du 14 juin 1999

A.76.723/G-35

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 CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLEE GENERALE
DE LA SECTION D'ADMINISTRATION,
SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 13 décembre 1997 par Aimée DEMEULDRE, tendant à la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 9 octobre 1997 lui refusant l'agrément en qualité d'auteur de projet";

Vu la demande de mesures provisoires sous astreinte introduite le même jour par la même requérante;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de la même décision;

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

Vu le rapport de M. NEURAY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 mars 1999 du premier président du Conseil d'Etat renvoyant l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu l'ordonnance du 9 mars 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique de l'assemblée générale de la section d'administration du 30 mars 1999 à 14.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la requérante et 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 de la cause se présentent comme suit :

La requérante est licenciée en sciences géographiques et titulaire d'un certificat d'études complémentaires en géographie appliquée, spécialité urbanisme.

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 susmentionné".

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 en date du 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 1er 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 suivant, 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 asso-

ciés, et non pas elle, 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 rendu 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.

L'autre, qui constitue l'acte attaqué, lui refuse l'agrément pour la confection de schémas de structure communaux et de règlements communaux, pour une durée de trois ans. Les motifs du second arrêté sont les suivants :

" Considérant que le demandeur n'est pas en possession d'un diplôme tel que visé à l'article 202/2 du Code;

Considérant que le demandeur fait en revanche état d'une expérience permettant de l'assimiler aux détenteurs d'un diplôme tel que visé à l'article 202/2 du Code;

Considérant que la qualité des schémas et des règlements élaborés récemment par lui 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".

A l'encontre de ces considérations, la requérante produit des attestations des administrations communales de

Dinant, Chaumont-Gistoux, La Hulpe et Limbourg appréciant favorablement le travail qu'elle a accompli;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt de la requérante à sa demande au motif que la suspension de l'exécution du refus "n'impliquera pas la décision positive inverse" et que "dès lors, l'arrêt de suspension risque de n'apporter à la requérante aucune satisfaction tangible et (qu')il sera, de toute manière, impuissant à prévenir le (risque de) préjudice grave difficilement réparable dont la requérante se prévaut";

Considérant que la demande de suspension est l'accessoire de la requête en annulation; qu'en l'absence de disposition législative expresse en sens contraire, l'exécution d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation est susceptible de suspension; qu'en cas de suspension de l'exécution de l'acte critiqué, le requérant qui introduirait une nouvelle demande ne pourrait se voir opposer un refus qui méconnaîtrait les motifs soutenant le dispositif de l'arrêt de suspension; qu'enfin, la partie adverse doit, à la suite d'un arrêt de suspension, décider si elle demandera ou non la poursuite de la procédure; qu'il n'est pas exclu qu'à cette occasion elle revoie sa position, ni qu'elle s'abstienne de demander la poursuite de la procédure;

Considérant que la requérante prend un moyen - le premier de la requête - 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; qu'elle soutient que la décision attaquée a été prise sans que la requérante n'ait été entendue, sans qu'elle ait pu prendre connaissance des griefs et faire valoir ses observations sur ceux-ci, alors que, en raison de la gravité de la décision, ces formes s'imposaient à l'administration, d'autant plus qu'en

l’espèce, la requérante travaillait pour des autorités locales, en sorte que l’audition était indispensable pour permettre à la partie adverse de se prononcer en connaissance de cause; qu’elle fait aussi observer que la région n’a pas eu recours à la procédure de l’article 202/5, § 2 du CWATUP, qui prévoit la notification à l’intéressé des constatations suivant lesquelles un plan, un schéma ou un règlement ne serait pas conforme aux règles de l’art; qu’elle ajoute que les irrégularités dénoncées ne pourraient être couvertes par la réunion du 7 avril 1995 au Ministère de la Région wallonne étant donné que plus de deux ans ont séparé cette réunion de la décision incriminée, période durant laquelle la requérante a continué à travailler comme auteur agréé sans encourir de nouveaux reproches, et que, de surcroît, les griefs qui lui étaient imputés à l’époque étaient trop imprécis pour qu’elle ait pu utilement s’en défendre;

Considérant que la partie adverse est d’avis que le moyen manquerait en fait, eu égard au contenu de la lettre de la requérante du 14 février 1995 et de l’audition du 7 avril de la même année;

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 qu’en l’espèce, une seule audition a eu lieu dans le cadre de la procédure visée à l’article 202/5, § 2, du CWATUP, qui concerne le retrait d’un agrément en cours; que cette procédure n’a pas été menée à son terme après que la requérante se soit plainte de

l’impossibilité de préparer utilement sa défense; que s’il fallait admettre la pérennité de l’audition, il faudrait, pour autant, qu’elle ait eu lieu dans le respect des formes prescrites par la disposition précitée du CWATUP; que la partie adverse ne peut, sans se contredire, se référer à l’audition tout en jugeant la disposition précitée inapplicable en ce qu’elle prévoit la communication préalable des griefs; qu’en outre, le dossier administratif ne permet pas de dire si la requérante a eu l’occasion de se défendre sur les manquements qui apparaissent dans les motifs de l’acte attaqué, alors spécialement que les appréciations élogieuses de certaines administrations communales jettent un doute sur la réalité des reproches de la région;

Considérant qu’il appartenait à la partie adverse de procéder à une nouvelle audition de la requérante; qu’à ce propos, il est contradictoire d’écrire, dans les motifs de la décision attaquée, que les griefs de l’administration concernent "des schémas et des règlements élaborés récemment" quand, dans sa réponse au deuxième moyen, la partie adverse soutient que les documents défectueux étaient les schémas de structure d’Aubel, de La Hulpe et de Limbourg, documents qui ont nécessairement été réalisés avant le 11 juillet 1994, date de la première note du directeur général de l’aménagement du territoire à y faire allusion; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la demande, de la violation de l’article 202/4 du CWATUP; que, dans une première branche, elle fait valoir que le refus d’agrément lui a été notifié après l’expiration du délai de septante-cinq jours imparti à l’auteur de l’acte par l’article 202/4, alinéa 1er, du CWATUP, alors que l’alinéa 3 du même article dispose comme suit :

" Si la commission des experts a émis un avis favorable, à défaut de notification de la décision de l'Exécutif ou du fonctionnaire délégué dans le délai prescrit à l'alinéa 1er, l'agrément est acquis le septante-sixième jour qui suit la date de l'accusé de réception de la demande";

que, dans une seconde branche, elle soutient que "la décision que peut prendre l'autorité compétente est une décision de refus sur base d'une demande qui lui est adressée sans qu'elle puisse assortir cette décision d'une période incompressible des effets de cette décision";

Considérant que la partie adverse relève, quant à la première branche, qu'en l'espèce, la commission des experts a donné, dans un premier temps, un avis défavorable à titre conservatoire et qu'en ce cas, la disposition invoquée par la requérante ne serait pas d'application; que, sur la seconde branche, elle observe que si l'article 202/1, alinéa 3, du CWATUP prévoit que l'agrément est octroyé pour une durée de trois ans, "il n'y aurait pas de sens de ne pas assortir le refus d'une même période"; qu'elle ajoute que la solution inverse obligerait l'autorité à statuer, à plusieurs reprises pendant ce délai, sur la demande d'agrément;

Considérant, quant à la première branche, que l'article 202/4, alinéa 4, du CWATUP porte ce qui suit :

" Si la commission des experts a émis un avis défavorable, ou ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit à l'article 202/1, l'agrément ne peut être accordé que par décision motivée de l'Exécutif ou du fonctionnaire délégué";

que le délai dont il est question est de trente jours à compter de l'accusé de réception du dossier;

Considérant qu'en l'espèce, la demande d'agrément a été introduite le 31 janvier 1997 et, qu'en l'absence d'autre pièce au dossier ou d'exigence de forme particulière, il y a lieu de considérer que la lettre de l'admi-

nistration du 9 mai suivant vaut accusé de réception; que la commission des experts a donné un premier avis, qualifié "défavorable à titre conservatoire", le 12 juin 1997, puis un avis favorable pur et simple le 28 août suivant; que, dès lors, ce sont les deux exceptions prévues par l'article 202/4, alinéa 4, du CWATUP qui empêchent, en l'occurrence, le mécanisme d'agrément tacite d'opérer ses effets; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant quant à la seconde branche, qu'en assortissant sa décision de refus d'une clause d'exclusion de trois ans, la partie adverse a ajouté au prescrit légal; qu'une décision de refus ne porte que sur une demande déterminée; que rien ne peut empêcher la requérante, d'introduire une nouvelle demande; qu'au demeurant, il ressort de l'ensemble des éléments de ce dossier que l'administration a confondu les procédures de retrait et de refus d'agrément, qui font pourtant l'objet de dispositions distinctes; qu'en sa seconde branche, le moyen est sérieux;

Considérant qu'au titre de préjudice grave et difficilement réparable que cause l'exécution immédiate de l'acte attaqué, la requérante fait état de ce que l'acte attaqué et l'appréciation très négative qu'il porte sur l'activité de la demanderesse lui occasionneraient un préjudice moral en portant atteinte à sa réputation professionnelle; qu'en ce qui concerne le préjudice matériel, elle relève que le refus attaqué s'apparentant à une interdiction professionnelle, la requérante serait privée de l'ensemble des revenus liés à l'activité en cause et que les éléments comptables produits en annexe à la demande tendent à établir que ces recettes représenteraient, selon les années, de 78 à 85 p.c. de l'ensemble de ses ressources; qu'elle ajoute qu'il y aurait lieu, enfin, de tenir compte des préjudices par répercussion, à savoir celui qui serait subi par les sept collaborateurs de la demanderesse et les conséquences de l'interruption des

projets de schémas de structure et règlements communaux des communes de Chaumont-Gistoux et de Genappe;

Considérant quant au préjudice moral, que s'il est vrai qu'en principe il est réparé par un éventuel arrêt d'annulation, il est incontestable que le milieu professionnel des auteurs agréés par la région est un microcosme où le genre de décision qui est en cause est susceptible de détruire irrémédiablement la réputation de la demanderesse, voire de dissuader les organismes qui seraient tentés de recourir à ses services tout en entretenant des rapports avec l'administration régionale; que dans ces circonstances, une annulation intervenant au terme d'une longue procédure serait insuffisante à réparer utilement le préjudice dénoncé;

Considérant, par ailleurs, que l'interdiction faite à la requérante d'introduire une nouvelle demande d'agrément pendant trois ans, nouvelle demande qui, à la suite d'un nouvel examen auquel l'autorité devrait procéder, pourrait être suivie de l'agrément sollicité, constitue aussi un préjudice grave et difficilement réparable;

Considérant que la requérante demande, au titre de mesure provisoire, que le Conseil d'Etat ordonne à la partie adverse de se prononcer à nouveau sur sa demande d'agrément dans un délai de vingt jours et ce moyennant astreinte;

Considérant que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué a pour conséquence que la requérante pourra introduire une nouvelle demande d'agrément que l'autorité devra examiner et à l'égard de laquelle elle devra prendre une décision; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'ordonner la mesure provisoire sollicitée,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté ministériel du 9 octobre 1997 refusant à Aimée DEMEULDRE l'agrément en qualité d'auteur de projet.

La demande de mesures provisoires sous astreinte est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté dont l'exécution est suspendue.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat, le quatorze juin 1900 nonante-neuf, par :

MM.	J. BORRET,	président du Conseil d'Etat,
	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
Mmes	M. VRINTS,	président de chambre,
	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
	M.-R. BRACKE,	président de chambre,
MM.	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	M. LEROY,	conseiller d'Etat,
	J. MESSINNE,	conseiller d'Etat,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'Etat,
	R. STEVENS,	conseiller d'Etat,
	L. HELLIN,	conseiller d'Etat,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'Etat,
Mme	O. DAURMONT,	conseiller d'Etat,
MM.	P. LEWALLE,	conseiller d'Etat,
Mme	S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en chef, Le Président,

D. LANGBEEN. J. BORRET.