

LA MÉDIATION ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE D'URBANISME EN RÉGION WALLONNE

Robert ANDERSEN

Professeur émérite de l'Université catholique de Louvain

Premier Président émérite du Conseil d'État

1. Le concept générique de mode alternatif de règlement des conflits sert commodément à désigner les modes extra-juridictionnels de résolution des litiges. Ceux-ci constituent une alternative intéressante aux modes juridictionnels, notamment en termes de rapidité et de degré de satisfaction des parties en litige. Il en est un qui a pris une importance considérable : la médiation.

Au sens strict du terme, la médiation s'entend du recours par les parties en litige aux services d'un tiers, indépendant et impartial, ayant pour mission de faciliter l'adoption par elles d'un règlement amiable du litige. L'accent est généralement mis sur le fait que la solution du litige émane des parties elles-mêmes et ne leur est pas imposée par le médiateur dont le rôle se limite idéalement à instaurer un dialogue constructif entre les parties et à faciliter la conclusion d'un accord. Si la médiation suppose en principe une démarche volontaire des parties en litige, il advient cependant parfois que le recours à cette procédure leur soit imposé, sans que ceci ait pour effet de dénaturer la médiation ; par contre, il est essentiel que la solution doive être librement acceptée par elles. Il arrive également que le rôle du médiateur prenne un tour plus actif dans la recherche de la solution en rapprochant le point de vue des parties et en formulant des propositions sur lesquelles elles sont susceptibles de s'accorder. La médiation tend alors à se confondre avec la conciliation.

2. La médiation connaît un franc succès, et ce dans toutes les branches du droit. Le droit administratif ne fait pas exception à la règle. La médiation y revêt même une forme institutionnelle, que ce soit au niveau des Parlements ou des services publics industriels et commerciaux, elle s'incarne dans la personne de l'Ombudsman ou du Médiateur. En règle générale, celui-ci est saisi par l'administré d'une plainte dirigée contre un comportement ou une décision de l'administration, plainte qui, si elle s'avère recevable et fondée au terme de l'instruction, se traduit par une recommandation invitant l'administration à revoir son comportement ou sa décision (1).

(1) La médiation a pour objet de lutter contre la 'mal-administration' (ce qui couvre à la fois le contrôle de légalité et d'opportunité) et vise à pousser l'administration à s'amender et à se réformer en prenant elle-même les mesures correctives nécessaires, et ceci par la voie de recommandations tant individuelles que générales.

Cette recommandation ne lie pas l'administration qui reste libre de s'en départir, mais à ses risques et périls, en raison de la publicité qui peut être donnée à la recommandation. Il formule la recommandation en toute indépendance et impartialité, en ayant connaissance des thèses en présence et après avoir recueilli les informations qui lui paraissent nécessaires à la solution du litige. La démarche du médiateur institutionnel n'est, sur ce point, guère différente de celle d'un juge, sous réserve qu'il se prononce par la voie d'une recommandation là où le juge se prononce par voie de sentence. Rien ne l'empêche cependant – et parfois même le texte le prévoit expressément – de concilier, autant que faire se peut, les parties au litige en les faisant dialoguer de manière constructive à la recherche d'une solution négociée sur laquelle elles puissent s'accorder.

3. La médiation administrative se heurte parfois à un certain nombre de difficultés qui lui sont propres, parfaitement mises en lumière par Lien De Geyter (2). La plus importante consiste dans le respect du principe de légalité. Le médiateur doit tenir compte de ce que la marge de manœuvre dont dispose l'administration dans la négociation varie en fonction du caractère plus ou moins discrétionnaire de sa compétence et est quasiment nulle en cas de compétence liée. Ceci a, pour corollaire, qu'il ne peut faire prévaloir une solution en équité sur une solution en droit (3). Il doit également avoir égard à ce que l'autorité administrative ne peut se lier anticipativement à exercer sa compétence dans un sens déterminé qu'à la condition que le cadre législatif demeure inchangé. Plus fondamentalement encore, la médiation ne peut avoir pour effet de décharger l'administration des responsabilités qui sont les siennes, en les transférant au médiateur.

Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'à l'intérieur même de l'Administration, les compétences sont d'attribution.

(2) L. DE GEYTER, « Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen », *C.D.P.K.*, 2005/4, pp. 751-802. Ces difficultés ne sont probablement pas étrangères à l'adoption chaotique de l'article 1724, alinéa 2, du Code judiciaire selon lequel « Les personnes morales de droit public peuvent être parties à une médiation dans les cas prévus par la loi ou par arrêté royal délibéré en conseil des ministres ». Sur la portée de cette disposition et les critiques auxquelles elle s'expose, voy. E. LANCKSWEERT, « Publiekrechtelijke rechtspersonen en de nieuwe bemiddelingswet van 21 februari 2005 », *R. W.*, 2005-2006, pp. 1274-1278 et B. CAMBIER et L. CAMBIER, « Médiateurs ou Médiation en droit public », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 259-276.

(3) Par contre, le principe de légalité est sauf, lorsque la médiation conduit l'autorité administrative à adopter, dans l'exercice d'une compétence discrétionnaire, une mesure moins préjudiciable pour l'administré que celle initialement choisie. Telle paraît bien devoir être l'interprétation à donner à l'article 15, § 4, de l'Accord de coopération du 3 février 2011 de la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne. Au contraire, lorsque la compétence est liée et la décision légale, la médiation est vouée d'avance à l'échec.

Sur cette problématique, voy. D. RENDERS, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, n^{os} 322 à 328, spéc. n^o 324.

4. L'autre difficulté, d'ordre essentiellement pratique, consiste en ce que, lorsqu'elle interfère avec des procédures d'élaboration de l'acte administratif ou juridictionnel dont les étapes successives sont jalonnées de délais, la médiation, selon la nature de ceux-ci, risque, si l'on n'y prend garde, soit de tourner court, soit de prolonger davantage encore l'aboutissement de la procédure.

L'acte administratif une fois adopté, c'est à la théorie du retrait d'acte qu'il faut avoir égard et le jugement une fois prononcé, à l'autorité de la chose jugée.

5. Enfin, pour des raisons pratiques évidentes, la médiation ne peut être envisagée de manière réaliste que si elle permet de réunir autour de la table toutes les parties en conflit, actuelles ou potentielles, puisque la solution retenue n'est pas opposable aux tiers, et que plus le nombre de personnes concernées est élevé, moins grandes sont les chances de succès de la conciliation.

6. C'est en gardant à l'esprit ces réserves que l'on examine les formes que revêt la médiation dans la matière de l'urbanisme, si chère à Francis Haumont.

7. En matière d'urbanisme, comme dans les autres matières, l'Ombudsman ou le Médiateur, dans le traitement des plaintes, est invité à favoriser la conciliation entre le plaignant et l'administration dont le comportement ou l'acte est à l'origine de la plainte. Ainsi, l'article 15, § 1^{er}, de l'Accord de coopération du 3 février 2011 précité prévoit expressément que le médiateur s'efforce de concilier les points de vue du réclamant et des autorités ou services concernés. Pris en exécution de l'article 17 de l'Accord, le règlement d'ordre intérieur du 19 mars 2014 relatif au traitement des réclamations dispose qu'une des missions générales du médiateur consiste à concilier les points de vue des réclamants et des autorités administratives et services administratifs concernés et à tenter de trouver une solution aux cas concrets qui lui sont soumis. Le règlement précise à ce sujet que le fonctionnement des autorités administratives et des services administratifs dans leurs relations avec les administrés est envisagé dans sa conformité au principe de bonne administration.

Des dispositions semblables existent en ce qui concerne les autres régions compétentes, chacune pour ce qui la concerne, en matière d'aménagement du territoire (4).

(4) Voy., en ce qui concerne la Région flamande, le décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de médiation flamand, art. 16, § 1^{er}.

La situation est particulière dans la Région de Bruxelles-Capitale, où il n'existe pas de médiateur, mais seulement un service interne de traitement des plaintes dans les services administratifs (Ordonnance du 3 avril 2003). Pris en exécution de l'article 5 de cette ordonnance, l'article 6, § 3, de l'arrêté 2970/2005 organisant le mode de fonctionnement d'un service des plaintes ne lui confie pas une mission de médiation proprement dite, mais le charge seulement, en son article 6, § 3, de tenter de trouver une solution en concertation avec le service administratif contre lequel la plainte est introduite, si la réponse fournie par celui-ci n'est pas satisfaisante.

8. L'examen des rapports annuels 1995-1996 et suivants du Médiateur de la Région wallonne (5) fait apparaître que les plaintes portent, de manière constante, dans leur grande majorité, sur des permis d'urbanisme et de lotir et, dans une moindre mesure, sur les infractions, et émanent tantôt des impétrants, tantôt des tiers, essentiellement des voisins. Dans la plupart des cas, l'intervention du médiateur et de ses collaborateurs consiste à s'informer auprès des administrations des motifs qui les ont conduits à émettre des avis favorables ou défavorables et à refuser ou accorder, selon le cas, le permis et, les informations une fois recueillies, à revenir vers le plaignant pour lui expliquer clairement la situation et, le cas échéant, lui indiquer la marche à suivre pour obtenir satisfaction (6).

La collecte des informations se fait généralement par correspondance, le médiateur et ses collaborateurs estiment cependant parfois nécessaire la tenue de réunions avec les fonctionnaires compétents. Ce n'est toutefois que très exceptionnellement que le plaignant ou des tiers sont invités à y participer (7).

Ainsi donc, selon les termes mêmes du rapport 2006-2007, les plaintes en matière de permis d'urbanisme et de lotir émanent de l'impétrant ou d'un riverain et « dans un cas comme dans l'autre, le rôle du médiateur se limite le plus souvent à un travail d'explication de la réglementation (et de la décision prise), voire de conseil. Plus rarement, s'il existe des circonstances exceptionnelles, le médiateur intervient auprès du fonctionnaire-délégué (8), comme 'facilitateur' » (9).

Quoi qu'il en soit, il est indubitable que par son action, le Médiateur de la Région wallonne a contribué à résoudre, de manière positive, maintes situations conflictuelles en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, singulièrement en ce qui concerne les permis d'urbanisme et de lotir. De ce point de vue, son intervention constitue une alternative intéressante au recours juridictionnel. Un autre apport, plus appréciable encore, est d'avoir, à la lumière des cas d'espèce dont il a été saisi, formulé des recommandations

Dans la mise en place d'un dispositif complet de traitement des plaintes, la création d'un service interne ne suffit pas, il doit être complété par l'intervention, en seconde ligne, de l'Ombudsman ou du Médiateur.

Pour cette raison, le présent article porte essentiellement sur la situation en Région wallonne et, à titre de comparaison, sur celle existant en Région flamande.

(5) Obligeamment mis à notre disposition par Mme M.-J. Chidiac, collaboratrice du Médiateur de la Région wallonne, chargée des relations avec les universités.

(6) L'incompréhension, voire l'indignation des plaignants a des causes multiples : technicité de la matière, instabilité de la législation, contradiction – apparente ou réelle – dans l'attitude des administrations concernées, voire d'une même administration, inertie de l'administration, etc.

(7) Les rapports ne sont guère explicites sur ce point. Voy. cependant, pour quelques exemples significatifs d'une réunion de toutes les parties concernées, l'affaire 112 mentionnée dans le rapport 1996-1997, pp. 136 et 137, l'affaire 4/481 mentionnée dans le rapport 1998-1999, les affaires 4/16 et 4/716 mentionnées dans le rapport 1998/1999. . .

(8) Et plus généralement, auprès des autorités administratives.

(9) P. 59 du rapport.

à portée générale visant à corriger certaines imperfections de la législation en vigueur ou certaines pratiques critiquables de l'administration (10).

9. Encore faut-il, pour que le recours au médiateur constitue une alternative valable au recours juridictionnel, que leur agencement soit optimal. En ce qui concerne les médiateurs régionaux, compétents en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, le système est *grosso modo* le même. Si l'on prend comme exemple la Région wallonne, le système est le suivant. La réclamation auprès du médiateur doit, au risque d'être déclarée irrecevable, être précédée des recours administratifs prévus ou, à défaut de tels recours, des démarches nécessaires auprès des autorités ou services administratifs intéressés aux fins d'obtenir satisfaction. L'introduction et l'examen d'une réclamation auprès du médiateur ne suspendent ni n'interrompent les délais de recours administratifs ou juridictionnels, ce qui présente le danger que si la médiation n'aboutit pas avant l'expiration de ces délais, le réclamant se trouve privé de tout recours ultérieur. Si le recours administratif ou juridictionnel a été introduit en temps utile, l'examen de la réclamation est suspendu en attendant l'issue du recours. Si celle-ci n'est pas favorable au requérant, la médiation peut se poursuivre, mais à condition de ne pas porter atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée (11).

(10) Pour prendre un seul exemple de modification de la législation à la suite des recommandations du médiateur, citons celles visant, dans un but de prévention des conflits, à la tenue, à l'initiative du demandeur de permis, d'une réunion, préalable à l'introduction de la demande, avec les fonctionnaires des diverses autorités concernées, réunion dont un procès-verbal devrait être établi afin de couper court à toute discussion ultérieure.

Voy. actuellement, l'article D.IV.29 du Code du développement territorial (Décret du 24 avril 2014, *Mon. b.* du 15 septembre 2014), lequel dispose comme suit :

« Préalablement au dépôt de la demande de certificat ou de permis, le porteur de projet peut solliciter la tenue d'une réunion de projet avec l'autorité compétente pour statuer sur sa demande. Dans ce cas, l'intéressé reçoit, dans les quinze jours de la demande, une invitation à une réunion. Lors de cette réunion, il rencontre le ou les représentants de l'autorité compétente pour statuer sur sa demande ou de l'autorité compétente pour remettre un avis conforme sur celle-ci. Lorsque le fonctionnaire délégué est appelé à prononcer un avis sur le projet, il est également convié à la réunion. Il peut se faire représenter. L'autorité peut inviter toute instance visée à l'article D.IV.36.

Le porteur de projet peut débattre avec eux de son projet et éventuellement, l'adapter avant de finaliser sa demande.

Le porteur de projet ou son mandataire établit un procès-verbal non décisionnel de la réunion. Celui-ci est envoyé, par voie électronique, aux parties présentes qui ont trente jours pour adresser leurs remarques au porteur de projet, à défaut le procès-verbal est réputé approuvé.

§ 2. La tenue de cette réunion, en présence du fonctionnaire délégué, est obligatoire lorsque la demande porte sur :

1° une surface destinée à la vente de biens de détails sur une superficie de 4.000 m² ;

2° une surface de bureaux de plus de 15.000 m² ;

3° plus de 150 logements.

La réunion se tient dans les vingt jours de la demande visée au paragraphe 1^{er} qui comprend un plan de localisation et la répartition en nombre et superficie en commerce, bureaux et logements ».

(11) Voy. les articles 13 et 14 de l'Accord de coopération précité du 3 février 2011 et l'article 10 du Règlement d'ordre intérieur du 19 mars 2014, précité. Voy., pour ce qui concerne la Région flamande, l'article 13 du décret précité du 7 juillet 1998.

10. Les inconvénients de ce système ont été soulignés par une doctrine unanime (12). Si l'on veut, en effet, donner toutes ses chances à la médiation, il importe, d'une part, qu'introduite avant l'expiration du délai de recours administratif ou juridictionnel, la réclamation auprès du médiateur suspende – et mieux encore interrompe – ce délai le temps raisonnablement nécessaire à son examen et, d'autre part, que cet examen n'ait pas pour effet de suspendre celui de la réclamation par le médiateur, les deux procédures pouvant donc se poursuivre parallèlement, ce qui double les chances de règlement du conflit.

11. La loi du 19 juillet 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État a fort heureusement remédié, mais uniquement pour ce qui concerne le recours en annulation auprès du Conseil d'État, à l'absence, jusqu'alors, de tout effet suspensif ou interruptif du recours auprès du médiateur sur le délai du recours pour excès de pouvoir. Désormais, la réclamation introduite avant que ce délai ne soit expiré auprès d'une personne investie de la fonction de médiateur, que ce soit par une loi, un décret ou une ordonnance – sont ainsi visés les médiateurs régionaux compétents en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme –, a pour effet de suspendre ledit délai au profit du seul requérant. La suspension prend fin et la partie non écoulee du délai continue à courir soit au moment où le réclamant est informé de la décision de ne pas traiter ou de rejeter sa réclamation, soit à l'expiration d'un délai de quatre mois qui prend cours à compter de l'introduction de la réclamation, si la décision n'est pas intervenue plus tôt. Dans ce dernier cas, le réclamant le justifie par une attestation du médiateur concerné (art. 7 de la loi du 19 janvier 2014 précitée) (13).

12. Soulignons que cet effet suspensif est exclusivement lié à l'intervention des médiateurs institués par voie législative et qu'il s'applique uniquement au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État (14).

La même loi du 19 janvier 2014 remédie également au second défaut dénoncé ci-dessus, mais à nouveau en ce qui concerne uniquement le recours en annulation au Conseil d'État et, cette fois, au profit des seuls médiateurs fédéraux. Pour les autres médiateurs et notamment les médiateurs

(12) Voy., not., M. LEROY, « Comment agencer médiation et juridiction ? » et D. RENDERS, « A propos de l'article 13 de la loi du 22 mars 1995 'instaurant des médiateurs fédéraux', in *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21^e siècle : des réformes nécessaires ?*, Limal, Anthemis, 2011, pp. 73 à 82 et 191 à 195, ainsi que B. BLERO et B. HUBEAU, « Valorisation des résultats du colloque du 30 novembre 2010 », *Le médiateur fédéral*, 2011, pp. 13-18.

(13) Voy. l'alinéa 3 nouveau de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(14) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, doc. 5-2277/1, pp. 16-17.

Si cette modification de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État a pour effet d'écarter *de facto* les dispositions contraires applicables au niveau des régions, ceci ne vaut cependant qu'en ce qui concerne le recours en annulation auprès du Conseil d'État. Cette dernière restriction trouve de même à s'appliquer au niveau fédéral. Ceci résulte de la lecture combinée de l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, dans leur rédaction actuelle.

régionaux, il demeure que l'examen de la réclamation est suspendu lorsque les faits font l'objet d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé.

Une intervention cette fois décrétable s'impose pour étendre au niveau régional la solution adoptée au niveau fédéral (15).

Concrètement, il faudrait que la médiation initiée au niveau régional puisse se poursuivre en dépit de l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État.

13. Le système hybride et, en l'état actuel, inachevé de la loi du 9 janvier 2014 précitée permet et favorise même le déroulement parallèle du recours auprès du médiateur institutionnel et du recours en annulation auprès du Conseil d'État dans le double objectif affiché de favoriser ainsi un règlement rapide et définitif du litige et de décharger le Conseil d'État dans une mesure que l'on espère appréciable.

Les liens entre les deux procédures sont toutefois relativement lâches en ce que notamment, le Conseil d'État n'intervient à aucun moment ni de quelque manière que ce soit dans la mise en œuvre ou le déroulement de la médiation (16).

14. En plus de la médiation institutionnelle dont l'articulation avec le recours en annulation au Conseil d'État vient d'être examinée, le législateur décretal flamand a prévu une procédure de médiation qui se trouve en étroite synergie avec le recours juridictionnel au « Conseil pour les contestations des autorisations » (Raad voor vergunningsbetwistingen).

Dans sa version actuelle, la matière a pour siège l'article 42 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes. Cet article a pour origine l'article 4.8.5 du Code flamand de l'aménagement du territoire dont il est la reproduction quasi littérale, sauf son paragraphe 5 qui ne prévoit plus la consultation du Conseil sur les arrêtés d'exécution. L'arrêté du gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes précise, en ses articles 95 à 100 inclus, la procédure applicable à cette médiation. Celle-ci trouve à s'appliquer aux décisions d'autorisation, de validation et d'enregistrement, telles que visées à l'article 4.8.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

(15) Voy., dans le même sens, B. WARNEZ, M. VANKEERSBILCK et L. VANDENHENDE, « In het spoor van privaatrecht : wanneer springt het bestuursrecht op de bemiddelingstrein ? », *T.B.P.*, 2014/4-5, pp. 303-304, n° 24.

(16) Initialement, il avait été envisagé de confier la mission de conciliation à l'auditorat du Conseil d'État, mais pour les raisons exposées par les chefs de corps du Conseil d'État devant le Sénat, cette idée fut abandonnée et la médiation confiée au médiateur (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, doc. 5-2277/1, pp. 12-13 et 16-18). Voy. aussi, quant à ce et aux améliorations apportées en matière de médiation par la loi du 19 janvier 2014, B. WARNEZ, M. VANKEERSBILCK et L. VANDENHENDE, « In het spoor van privaatrecht... », *op. cit.*, pp. 300-304.

Les parties au litige peuvent, tant au stade des mesures préalables (vooronderzoek) qu'en cours d'instance, introduire une demande de médiation auprès du Conseil, lequel peut également en prendre l'initiative, mais, pour respecter le caractère volontariste de la médiation, celle-ci ne peut avoir lieu que de l'accord de toutes les parties au litige. Il est statué sur la demande par un jugement interlocutoire. S'il est fait droit à la demande, le jugement fixe le contenu de la mission confiée au médiateur désigné et le délai dans lequel ce dernier devra s'en acquitter ainsi que la date de l'audience à laquelle il sera fait rapport sur le résultat de la médiation. Celle-ci ne peut être menée que par un médiateur offrant aux parties toutes les garanties nécessaires d'indépendance et d'impartialité, formé à la médiation et ayant une connaissance théorique et pratique du droit flamand de l'aménagement du territoire (17).

Il s'agit en l'occurrence d'une véritable médiation puisque le médiateur doit chercher à établir un dialogue direct entre les parties au litige et créer les conditions favorables à son bon déroulement. La médiation doit se dérouler dans le respect des principes suivants : la participation volontaire à la médiation de chacune des parties au litige, l'indépendance et l'impartialité du médiateur et la confidentialité.

Le délai initial de la mission peut être prolongé à la demande conjointe des parties, par jugement interlocutoire pour des périodes renouvelables de trois mois maximum. À l'issue du délai, les parties informent le Conseil du résultat de la médiation. De deux choses l'une, ou bien un accord est intervenu et, en ce cas, il pourra être validé par le Conseil ; celui-ci ne pourra refuser la validation que si l'accord est contraire à l'ordre public, à la réglementation ou aux prescriptions urbanistiques (18). Ou bien la médiation se solde par un échec et, dans ce cas, la procédure devant le Conseil, suspendue jusqu'alors, reprend son cours (19).

15. Désireux de doter la Wallonie d'une juridiction administrative spécialisée en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme et prenant exemple sur le « Conseil flamand pour les contestations des autorisations »,

(17) L'article 42, § 2, du décret précité du 4 avril 2014 mentionne, parmi les personnes qui peuvent être désignées comme médiateur, des juges administratifs et greffiers. À première vue, leur désignation est problématique quant à leur indépendance et impartialité ainsi qu'à la confidentialité de la médiation... à moins qu'il ne s'agisse de juges ou de greffiers d'une autre juridiction administrative flamande, mais en ce cas, la question se pose de savoir s'ils disposeront de la connaissance approfondie du droit de l'aménagement du territoire.

(18) Sur cette limitation, voy. *Doc.*, Parl. fl., sess. 2011-2012, doc. 1509, n° 3, p. 6 et n° 4, pp. 9-10.

(19) Pour rappel, la médiation institutionnelle par l'ombudsman flamand est suspendue pendant toute la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Sur le régime de médiation applicable en Région flamande, voy. not. S. VERBIST, « De Raad voor vergunningsbetwistingen na de hervorming », in *Actualia ruimtelijke ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, pp. 99-104 ; S. BOULLART, « De bestuurlijke lus en de bemiddeling als instrumenten tot oplossing van bestuursgeschillen », in S. LUST, P. SCHOLLEN et S. VERBIST (eds), *Actualia Rechtsbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 71-79 ; B. WARNEZ, M. VANKEERSBILCK et L. VANDENHENDE, « In het spoor van privaatrecht... », *op. cit.*, p. 307.

le précédent Gouvernement wallon a adopté un avant-projet de décret créant un Conseil du contentieux administratif wallon, juridiction administrative spécialisée chargée de statuer principalement sur les recours en annulation et les demandes de suspension formulées à l'encontre d'actes individuels pris en exécution du Code de développement territorial et du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. L'avant-projet est visiblement inspiré du décret flamand du 27 mars 2009 adoptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien créant un « Conseil pour les contestations d'autorisations », mais... en oubliant la médiation.

16. La médiation a également un rôle à jouer dans la politique de répression des infractions urbanistiques.

Ainsi, les rapports annuels du Médiateur de la Région wallonne nous apprennent qu'un nombre important de ses interventions portent sur des infractions urbanistiques, tantôt à la demande des contrevenants dans l'espoir d'obtenir un permis de régularisation, tantôt sur plainte de voisins qui entendent voir les autorités compétentes mettre fin à la situation infractionnelle. Ici aussi, il est rare que ses interventions empruntent la voie d'une véritable médiation.

Le Code du développement territorial, adopté récemment mais dont l'entrée en vigueur a été postposée en vue de sa révision (*sic*), prévoit, en son article D.VII.17, que lorsque le Procureur du Roi n'a pas marqué son intention de poursuivre le contrevenant et que la répression emprunte ainsi la voie administrative, le contrevenant est convoqué par le collège échevinal à une réunion de concertation en présence du fonctionnaire délégué et du collège échevinal ou pratiquement son représentant. En cas d'accord, il y a lieu de distinguer selon que les actes ou travaux sont ou non régularisables : dans le premier cas, l'accord porte sur la transaction (amende administrative) et l'engagement du contrevenant d'introduire une demande de permis ou une déclaration de régularisation et, dans le second, sur la transaction et l'intention du fonctionnaire délégué d'imposer des mesures de restitution destinées à assurer, malgré tout, le respect du bon aménagement des lieux. Si le collège et le fonctionnaire délégué ne s'accordent pas entre eux, c'est la proposition de l'autorité qui a constaté l'infraction qui prévaut.

Si ce mécanisme de concertation constitue une heureuse innovation, on peut toutefois s'étonner que lorsque la régularisation est possible, la concertation ne s'étende pas au contenu même du permis et si elle ne l'est pas, au contenu des mesures de restitution (20).

On relèvera également qu'il est uniquement question de concertation avec les instances compétentes en matière d'urbanisme, sans intervention d'un médiateur externe.

(20) N. VAN DAMME, « Le Code du développement territorial (CoDT) – Brève présentation », *Amén.*, 2014/3, pp. 166-167.

17. Par contre, sur ce dernier point, en attendant l'entrée en vigueur du décret du 25 avril 2014 concernant le maintien du permis d'environnement qui abroge notamment, en son article 25, les articles 6.1.51 à 6.1.54 inclus du Code flamand de l'aménagement du territoire, les articles 6.1.51 et 52 prévoient dans le même de cas de figure d'une situation infractionnelle régularisable que le contrevenant qui a demandé à l'inspecteur urbaniste de trouver un arrangement amiable peut, en cas de refus de ce dernier, demander au « Conseil supérieur pour la politique de maintien » (Hoge Raad voor Handhavingsbeleid) d'entreprendre une tentative de médiation. Le Conseil désigne le médiateur – généralement un de ses membres ou un membre de son secrétariat permanent – avec pour mission de faciliter le dialogue entre le contrevenant et l'inspecteur afin que ceux-ci puissent conclure un accord à l'amiable. Le médiateur agit en toute indépendance et impartialité et veille à la confidentialité des débats. Il invite, à cet effet, les parties à signer d'entrée de jeu un protocole. Si la médiation aboutit, l'accord est formalisé dans un écrit.

Il est précisé que l'inspecteur urbaniste ne peut consentir un règlement amiable que s'il a préalablement obtenu l'accord écrit du Procureur du Roi ainsi que celui, selon le cas, du collège des bourgmestre et échevins ou du département. Le recours à la médiation est exclu en l'absence d'accord préalable écrit du Procureur du Roi. Encore que le texte ne le prévoit pas expressément, rien ne s'oppose à ce que, si cela peut s'avérer utile à la solution du litige et que les parties ne s'y opposent pas, la médiation soit étendue à des tiers et notamment au représentant, dûment mandaté, du collège des bourgmestre et échevins ou du département concerné, selon la nature des travaux de construction ou d'adaptation nécessaires à la régularisation de la situation. Cette médiation présente plusieurs avantages : celui de trouver une solution pragmatique et consensuelle à une situation infractionnelle avant que celle-ci ne prenne une tournure judiciaire avec le risque de voir les positions des parties se durcir et la régularisation être sensiblement différée en raison de la durée du procès et, le cas échéant, du peu d'empressement du contrevenant-et même, en cas de défaut de celui-ci, des autorités- à exécuter les travaux prescrits. Partant toutefois de l'idée qu'il convient, malgré tout de laisser une dernière chance à un règlement amiable, l'article 6.1.54, momentanément encore en vigueur, prévoit que le juge – civil ou judiciaire – peut ordonner une tentative de médiation par le Conseil aussi longtemps que l'affaire n'est pas en délibéré (21).

(21) Pour plus de détails, voy. E. LANCKSWEERT, « Bemiddeling en ruimtelijke ordening », *T.R.O.S.*, 2010/60, pp. 249-257.

Nous remercions pour l'entretien qu'il nous a accordé monsieur Wim VANHEEL, secrétaire permanent du Vlaamse Hoge Raad voor Handhavingsbeleid, devenu, à la suite du décret précité du 25 avril 2014, le Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM).

Sur les raisons, à notre estime, peu convaincantes qui ont conduit le législateur décréto flamand à décharger le Conseil supérieur de ses missions de conciliation, voy. *Doc.*, Parl. fl., sess. 2013-2014, doc. 2419, n° 1, p. 45.

18. Au terme de cet état des lieux du droit de la médiation administrative en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme en Région wallonne, quelques brèves conclusions peuvent être tirées.

Premièrement, la médiation *stricto sensu* où un médiateur indépendant et impartial se limite, à la demande expresse des parties au litige, à créer les conditions propices au dialogue, à la conclusion d'un accord amiable entre elles, accord dont elles sont les principaux artisans, est exceptionnelle.

Deuxièmement, nombreuses sont les plaintes dont le Médiateur de la Région wallonne est saisi en matière d'urbanisme. Les rapports annuels montrent cependant que si son intervention permet de résoudre les conflits et constitue ainsi une alternative intéressante aux recours juridictionnels, celle-ci consiste, dans la plupart des cas, à tenter de persuader l'administration de revoir sa position si la plainte lui paraît fondée et, dans le cas contraire, de faire entendre raison au plaignant, voire de formuler à son intention quelques conseils quant à la marche à suivre pour rectifier le tir. Les cas où le médiateur wallon réunit, sous sa houlette, le plaignant et la ou les administrations concernées et, s'il y a lieu, des tiers, sont rares.

Troisièmement, l'articulation entre la médiation et les recours juridictionnels est mal assurée. Certes, cette articulation a été quelque peu améliorée à la suite de l'adoption de la loi du 19 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État qui prévoit une suspension momentanée du délai du recours en annulation devant le Conseil d'État, mais elle pourrait l'être davantage si, prenant exemple sur l'article 13 nouveau de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, le législateur décretaal wallon permettait au Médiateur de la Région wallonne de poursuivre l'examen de la plainte introduite auprès de lui, parallèlement à l'instance juridictionnelle.

Quatrièmement, si une juridiction administrative spécialisée venait à être créée en Région wallonne, il serait sans doute judicieux de ne pas oublier la médiation en tant que mode alternatif de règlement du conflit.

Cinquièmement, la médiation gagnerait à être encouragée non seulement comme mode alternatif du règlement des conflits, mais aussi comme mode de prévention de ceux-ci en étant organisée en amont de la décision administrative. La réunion de projets, visée à l'article D.IV.29 du Code du développement territorial constitue, à cet égard, un pas dans la bonne direction.

Sixièmement, si, comme d'aucuns le préconisent, la médiation peut également être envisagée aux divers stades d'élaboration et d'adoption des actes et règlements administratifs en matière d'urbanisme, nous n'en sommes guère partisans. Ces procédures sont en effet déjà suffisamment lourdes et complexes incluant des mécanismes de consultation et de concertation des administrés pour ne pas être alourdies davantage encore (22).

(22) Sur cette question, voy. les contributions de L. DE GEYTER, « Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen », et E. LANCKSWEERT, « Bemiddeling en ruimtelijke ordening », précitées.

Par contre, la médiation retrouve tout son sens dans le cadre de la répression administrative des infractions urbanistiques.

Septièmement, le médiateur doit, à quelque stade qu'il intervienne et en toutes circonstances, être réellement indépendant et impartial et être perçu comme tel par les parties au litige, il doit avoir une connaissance approfondie du droit de l'urbanisme et savoir faire preuve de psychologie. S'il ne peut imposer aux parties un règlement amiable, il doit créer les conditions favorables à son avènement et même, à notre estime, formuler des propositions sur lesquelles les parties pourraient s'accorder.

1^{er} février 2015