CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.592 du 28 février 2014

A. 210.300/XIII-6760

En cause : **GALEYN** Marc-Adolphe,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Claude DERZELLE, avocat,
rue A. Carnière 137
6180 Courcelles,

contre :

la Ville de Charleroi,
ayant élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme**
   LEOPOLD-I INVEST,
2. **la Société anonyme**
   PLACE ALBERT-I INVEST,
3. **la Société anonyme**
   PROMOTION IMMOBILIERE EUROPEENNE,

ayant toutes élu domicile chez
Mes France MAUSSION et
Benoît GORS, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

4. **la Région wallonne,**
   représentée par son Gouvernement,
   ayant élu domicile chez
   Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
   rue de Nieuwenhove 14 A
   1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 27 septembre 2013 par Marc-Adolphe GALEYN qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de "la délibération du conseil communal de Charleroi réuni en sa séance du 15 juillet 2013, qui a pour objet notamment de charger la S.A. PROMOTION IMMOBILIERE EUROPEENNE (PRIME), la S.A. PLACE ALBERT-I INVEST et la S.A. LEOPOLD-I INVEST de la mise en œuvre de la phase amiable du plan d'expropriation annexé au périmètre de remembrement urbain «Rive gauche» approuvé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013";

Vu les requêtes introduites les 22 octobre 2013 et 18 novembre 2013 par lesquelles la société anonyme (S.A.) LEOPOLD-I INVEST, la S.A. PLACE ALBERT-I INVEST et la S.A.PROMOTION IMMOBILIERE EUROPEENNE, d'une part, ainsi que la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, d'autre part, demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

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

Vu le rapport de M^me^ LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 4 décembre 2013 fixant l'affaire à l'audience du 15 janvier 2014 à 10 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me O. BOSQUET, loco Me J.-C. DERZELLE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me J. CHARLES, loco Me Ph. HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me B. GORS, avocat, comparaissant pour les première, deuxième et troisième parties intervenantes, et Me C. HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la quatrième partie intervenante;

Entendu, en son avis, M^me^ LEYSEN, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Par une délibération du 29 avril 2013 (objet n° 37/2), le conseil communal de Charleroi charge le collège communal de demander au Gouvernement wallon de constater que la prise de possession immédiate des biens immeubles repris dans le plan d'expropriation contenu dans les délibérations du conseil communal du 12 juillet 2012 et 14 janvier 2013 approuvé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013 est indispensable pour cause d'utilité publique.

2. Le 6 mai 2013, les S.A. PLACE ALBERT-I INVEST, LEOPOLD-I INVEST et PROMOTION IMMOBILIERE EUROPEENNE sollicitent de la ville de Charleroi - en sa qualité de pouvoir expropriant -, d'être chargées, conformément à l'article 58, alinéa 4 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de l'exécution des travaux nécessaires à la réalisation des prescriptions du périmètre de remembrement urbain (PRU) "Rive gauche", dans le périmètre concerné par le projet dans lequel ces sociétés sont propriétaires en superficie de plus de la moitié des biens, et à cette fin, de la mise en oeuvre du plan d'expropriation annexé au PRU "Rive gauche".

3. Le 15 juillet 2013, le conseil communal de la ville de Charleroi décide de retirer les délibérations du 29 avril 2013 (objet n° 37/2) et du 24 juin 2013 (objet n° 3ème urgent), et de charger les S.A. PROMOTION IMMOBILIERE EUROPEENNE, PLACE ALBERT-I INVEST et LEOPOLD-I INVEST, conformément à l'article 58, alinéa 4 et suivants du CWATUPE, de l'exécution des travaux nécessaires à la réalisation des prescriptions du PRU "Rive gauche" arrêté par décision du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013, dans le périmètre concerné par le projet dans lequel elles sont ensemble propriétaires en superficie de plus de la moitié des biens, et de l'acquisition amiable des biens figurant au plan d'expropriation annexé au périmètre de remembrement urbain approuvé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013 précité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Le 17 juillet 2013, la S.A. SAINT-LAMBERT PROMOTION introduit une demande de permis d'urbanisme devant le fonctionnaire délégué et une demande de permis d'environnement auprès du collège communal de la ville de Charleroi portant sur la construction d'un centre commercial, de parkings souterrains, de logements et d'un hôtel, d'une nouvelle liaison entre l'îlot "Passage de la Bourse" et l'îlot "Buisset", avec réaménagement de la place Albert Ier.

5. L'acte attaqué a été notifié à Marc-Adolphe GALEYN le 31 juillet 2013;

Considérant que, par requêtes introduites les 22 octobre 2013 et 18 novembre 2013, d'une part, la S.A. LEOPOLD-I INVEST, la S.A. PLACE ALBERT-I INVEST et la S.A.PROMOTION IMMOBILIERE EUROPEENNE et, d'autre part, la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, demandent à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir ces requêtes;

Considérant que le premier auditeur a rédigé un rapport en application de l'article 93 du règlement général de procédure estimant que l'acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours et que la requête peut être rejetée au terme de débats succincts;

Considérant que le rapport du premier auditeur se présente comme suit :

" A. La requête en annulation

Acte susceptible de recours

1. Le requérant considère que la délibération du conseil communal du 15 juillet 2013 est un acte administratif qui peut faire l'objet d'un recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'Etat, comme le précise du reste explicitement cet acte.

Intérêt

2. Il considère que l'acte attaqué [lui] cause grief puisqu'il autorise la mise en œuvre de la phase amiable qui précède l'expropriation de [son] bien qui représente un investissement matériel de rapport mais aussi un attachement moral lié à l'histoire familiale; que la procédure d'expropriation n'est pas légitimée par un permis d'urbanisme ou un périmètre de remembrement urbain définitif; qu'il a ainsi le même intérêt que celui qu'il a à solliciter la suspension et l'annulation de permis d'urbanisme ou d'actes réglementaires; qu'il dispose de droits réels sur un immeuble situé à proximité du projet de la première demanderesse en intervention; que dès lors qu'il n'a pas transigé sur les terrains litigieux et n'a pas accepté, par convention moyennant indemnisation, de libérer les lieux et de les laisser à l'entière disposition du pouvoir public expropriant, il a un intérêt direct et certain à contester la légalité du permis d'urbanisme litigieux; que dès lors qu'il a attaqué le périmètre de remembrement urbain, l'abrogation du plan communal d'aménagement et le permis d'urbanisme, il peut s'opposer à la mise en œuvre de l'expropriation; que le Conseil d'Etat a déjà reconnu l'intérêt d'un propriétaire, non domicilié dans les lieux litigieux ou n'occupant pas personnellement les lieux litigieux; que le Conseil d'Etat a déjà reconnu un intérêt à l'action dans des cas qui, comme en l'espèce, concernaient des immeubles à architecture remarquable; que pour le surplus, l'intérêt a déjà été jugé suffisant dans le cas d'une personne qui souhaitait acquérir un immeuble faisant l'objet d'une expropriation; que l'intérêt du requérant est donc incontestable et que le recours doit être considéré comme recevable.

B. La note d'observations

3. La partie adverse répond que le recours en annulation n'est recevable qu'à l'égard d'un acte administratif exécutoire, d'une décision qui produit par elle-même des effets de droit tels qu'ils fassent immédiatement grief au requérant; que l'acte attaqué ne modifie en rien les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui s'appliquent au bien du requérant et au quartier dans lequel il se situe, et ne crée aucun droit, aucune obligation dans son chef; qu'il n'autorise pas d'avantage l'exécution des travaux et l'exploitation d'établissements, ces opérations devant faire l'objet d'un permis d'urbanisme et d'un permis d'environnement; qu'il n'autorise pas non plus l'expropriation du bien du requérant; qu'une expropriation devra être autorisée par le Gouvernement wallon en application de l'article 2 du décret du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon; qu'elle sera poursuivie selon les règles prévues par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique selon le prescrit de l'article 181 CWATUPE, et le Gouvernement wallon devra constater que la prise de possession du bien est indispensable pour cause d'utilité publique en application de l'article premier de la loi du 26 juillet 1962 précitée; que le Conseil d'Etat a jugé à plusieurs reprises que l'acte par lequel une autorité communale sollicite l'autorisation de poursuivre en son nom l'expropriation de biens immeubles et de faire application de la procédure d'extrême urgence n'est pas susceptible de recours puisqu'il ne peut, en vertu de l'article 2 du décret du 6 mai 1988, produire d'effets juridiques en l'absence de cette autorisation délivrée par le Gouvernement; que la décision entreprise se situe en amont de la délibération par laquelle le conseil communal sollicitera, si besoin, l'autorisation de poursuivre l'expropriation judiciaire des biens; qu'elle est encore moins susceptible de faire grief ; qu'il en va d'autant plus ainsi que si l'expropriation est une contrainte dans la mesure où le transfert de propriété est obtenu par décision de justice et contre la volonté du propriétaire, l'accord, la cession amiable ne revêt pas le caractère d'une expropriation et que les rapports entre les parties restent régis par le droit commun, de sorte qu'elle ne peut avoir lieu sans l'échange de consentements de toutes les parties; que l'acte n'est pas susceptible de faire grief au requérant; que le recours est annulation irrecevable et que la demande de suspension doit être rejetée.

C. La requête en intervention des trois premières demanderesses en intervention

4. Les demanderesses en intervention considèrent, à titre principal, que l'acte attaqué ne constitue pas un acte susceptible de recours; qu'il ne s'agit en effet pas d'un acte faisant directement et immédiatement grief au requérant; qu'il ne modifie pas de manière certaine l'ordonnancement juridique à l'égard des tiers et n'a pas d'effets de droit à leur égard; qu'il s'agit à leur égard, tout au plus, d'un acte préparatoire; qu'il ne vaut ni permis d'urbanisme, ni titre autorisant l'expropriation du bien du requérant; qu'il ne constitue pas l'exécution de la première phase (amiable) de l'éventuelle procédure d'expropriation du bien du requérant; que conformément à l'article 58 du CWATUPE, il autorise uniquement les trois sociétés bénéficiaires à proposer aux propriétaires et titulaires de droits réels des biens dont l'emprise figure sur le plan d'expropriation annexé au PRU Rive gauche, l'acquisition amiable de leurs biens et que dans l'hypothèse où celle-ci se révélerait impossible, les sociétés pourront alors, conformément à l'article 58, dernier alinéa du CWATUPE, solliciter du pouvoir expropriant qu'il procède à l'expropriation des immeubles nécessaires à l'exécution des travaux permettant la réalisation des prescriptions du périmètre de remembrement urbain Rive Gauche; qu'il s'agit uniquement d'une demande pouvant être formulée par les intervenantes auprès du pouvoir expropriant; qu'elles estiment, se référant à cet égard au commentaire de J. de SURAY au sujet de l'article 25 de la loi du 29 mars 1962 organique de

l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans lequel l'article 58 du CWATUPE trouve directement son origine, que l'acte attaqué ne produit aucun effet direct et n'a pas pour effet de transformer les trois sociétés en un pouvoir expropriant habilité à exproprier le bien du requérant, pas plus qu'il ne les autorise à contraindre le pouvoir expropriant d'exproprier ce bien; que s'il y a, de ce point de vue, une forme de «concours» entre les pouvoirs publics et le secteur privé, le second ne se substitue en aucun cas au premier; que c'est le pouvoir expropriant - en l'espèce, la ville de Charleroi - qui demeure seul compétent pour décider in fine, dans le respect des règles constitutionnelles et légales, s'il y a lieu d'exproprier et, dans l'affirmative, ce pouvoir expropriant pour exproprier devra se conformer à la législation applicable, à savoir la loi du 26 juillet 1962, en respectant l'ensemble de la procédure, en ce compris la formalité de la tentative d'accord préalable au dépôt d'une requête en expropriation judiciaire; qu'il s'ensuit que l'acte attaqué ne constitue en aucun cas une délégation du pouvoir d'exproprier, ou même d'une phase de la procédure d'expropriation; que la requête unique doit être déclarée irrecevable à défaut d'acte administratif attaquable.

D. La requête en intervention de la quatrième demanderesse en intervention

5. La Région wallonne considère que l'acte attaqué ne modifie pas l'ordonnancement juridique et qu'il ne cause aucun grief au requérant.

E. Discussion

6. Pour satisfaire aux conditions de recevabilité, le recours doit poursuivre l'annulation d'un acte administratif exécutoire. La décision visée doit produire, par elle-même, des effets de droit tels qu'ils fassent immédiatement grief au requérant (P. LEWALLE, Contentieux administratif, Bruxelles, Larcier, 2008, n° 448, p. 744).

   Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'Etat, sur la base de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte dont le Conseil d'Etat peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine (de CORDES, n° 217.544, du 24 janvier 2012).

7. L'article 181, alinéa 1er, du CWATUPE dispose :

   «Le Gouvernement peut décréter d'utilité publique l'expropriation de biens immobiliers compris :
   (…);
   5° dans un périmètre de remembrement urbain».

   L'article 181, alinéa 4, du CWATUPE dispose :

   «Dans un périmètre de remembrement urbain, nonobstant l'absence d'un plan communal d'aménagement, il peut être fait application de l'article 58, alinéas 3 à 6».

   L'article 58, alinéas 3 et suivants disposent :

   «(…);

   Peuvent agir comme pouvoir expropriant : la Région, les provinces, les communes, les régies communales autonomes, les intercommunales ayant pour dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement et les établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret à exproprier pour cause d'utilité publique.

Lorsque l'expropriation envisagée a pour but de réaliser l'aménagement d'une partie du territoire destinée au permis de lotir ou permis d'urbanisation en vue de la construction d'immeubles à usage d'habitations ou de commerce, le propriétaire ou les propriétaires possédant en superficie plus de la moitié des terrains repris dans ce territoire sont en droit de demander à être chargés, dans les délais et conditions fixés par le pouvoir expropriant et pour autant qu'ils justifient des ressources nécessaires, de l'exécution des travaux que postule cet aménagement, ainsi que des opérations de relotissement et de remembrement.

Cette demande doit, à peine de forclusion, être introduite dans les trois mois de la publication au Moniteur belge de l'arrêté du Gouvernement approuvant le plan d'expropriation.

Lorsque l'expropriation a pour but d'organiser l'aménagement d'une partie du territoire affecté à une destination particulière en vertu de l'article 49, alinéa 1er, 2°, le ou les propriétaires peuvent, dans les conditions fixées ci-avant, demander à être chargés de l'exécution des travaux d'aménagement;

Dans les cas prévus aux alinéas 1er à 5, le pouvoir expropriant, à la demande des personnes chargées de l'aménagement de la zone, expropriera les immeubles nécessaires à cette fin, lorsque leur acquisition à l'amiable se sera révélée impossible».

Il ressort de la combinaison de l'article 181, alinéa 4 et de l'article 58, alinéas 3 à 6 du CWATUPE, que le ou les propriétaires qui possèdent, en superficie, plus de la moitié des terrains repris dans le périmètre de remembrement urbain, ont le droit de demander au pouvoir expropriant d'être chargés de l'exécution des travaux nécessaires à la réalisation des prescriptions du périmètre de remembrement urbain. Dans ce cadre, ce ou ces propriétaires peuvent demander l'expropriation des immeubles nécessaires à cette fin.

Une fois expropriés, ces immeubles seront cédés au(x) propriétaire(s) précité(s) (D. RENDERS, S. BEN MESSAOUD et S. GANTY, «Les acteurs de l'expropriation», in L'expropriation pour cause d'utilité publique, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 180 et s.).

L'article 58 du CWATUPE trouve son origine dans l'article 25 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Dans son commentaire de cet article, J. de SURAY écrivait notamment que «l'expropriation n'aura lieu à la demande des personnes chargées d'aménagement des zones, que lorsque leur acquisition à l'amiable se sera révélée impossible. Ceci postule que les personnes chargées de l'aménagement de la zone, c'est-à-dire ces propriétaires possédant plus de la moitié de la superficie, devront négocier avec les propriétaires récalcitrants, et leur faire des offres raisonnables pour acquérir leurs biens. Si les acquisitions à l'amiable se révèlent impossibles, le dossier de la correspondance échangée entre les personnes chargées de l'aménagement de la zone et les propriétaires récalcitrants, sera soumis au pouvoir expropriant. Si celui-ci estime que tout a réellement été fait par les personnes chargées de l'aménagement et de la zone pour acquérir à l'amiable dans des conditions valables, l'expropriation aura lieu. Le pouvoir expropriant est juge de l'exécution de l'article 25 alinéa dernier» (J. de SURAY, Traité pratique du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Gand, Ed. Story-Scientia, 1969, p. 144). Et l'auteur de préciser : «cela ne veut dire en aucune façon que les propriétaires qui possèdent en superficie plus de la moitié d'un territoire faisant l'objet d'un plan d'aménagement, auraient le droit soit d'exproprier les propriétaires récalcitrants possédant moins de la moitié, soit encore de contraindre le pouvoir [expropriant] à exproprier ces propriétaires récalcitrants» (Ibidem, p. 143).

8. En l'espèce, la délibération du conseil communal de la ville de Charleroi du 15 juillet 2013 a pour objet de charger les trois premières parties intervenantes, d'une part, de l'exécution des travaux nécessaires à la réalisation des prescriptions du PRU Rive gauche et d'autre part, de l'acquisition amiable des biens figurant au plan d'expropriation annexé au périmètre de remembrement urbain approuvé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013 précité.

9. L'exécution des travaux nécessaires à la réalisation des prescriptions du PRU Rive gauche nécessite l'obtention préalable de permis d'urbanisme et/ou de permis d'environnement.

   L'article 3 de l'acte attaqué précise ainsi explicitement que «les travaux devront être exécutés dans un délai de cinq ans prenant cours à dater du jour où le permis d'urbanisme nécessaire à leur exécution sera devenu définitif et sera purgé de tout recours».

   Par ailleurs, l'acquisition amiable du bien figurant au plan d'expropriation annexé au périmètre de remembrement urbain approuvé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013 n'est pas réalisable sans le consentement du requérant.

   Il découle des considérations qui précèdent que l'acte attaqué ne constitue pas une décision qui affecte l'ordonnancement juridique. Elle n'est pas susceptible de faire grief au requérant puisqu'elle n'emporte, par elle-même, aucun effet juridique définitif à son égard.

   L'acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours, la circonstance que l'acte attaqué indique erronément, en son article 6, qu'un recours en annulation et en suspension est ouvert au conseil d'Etat, étant sans incidence à cet égard.

   La requête unique est irrecevable.";

Considérant que la question de savoir si l'acte attaqué, pris en application des articles 181 et 58, alinéas 4 et suivants, du CWATUPE est un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat est une question de principe relative à la recevabilité d'un acte adopté dans un contexte légal spécifique, qui ne peut être tranchée au terme de débats succincts ainsi que l'ont révélé les plaidoiries des diverses parties; que dès lors, dans l'état actuel du dossier, la conclusion du rapport ne peut être partagée et le litige ne peut être définitivement réglé,

D E C I D E :

Article 1er.

Les requêtes en intervention introduites par la S.A. LEOPOLD-I INVEST, la S.A. PLACE ALBERT-I INVEST, la S.A. PROMOTION IMMOBILIERE EUROPEENNE et la Région wallonne, représentée par son Gouvernement sont accueillies.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M. HANOTIAU, président de chambre,
Mme WIAME, greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.