

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.650 du 25 mars 2015

G./A.202.248/VI-20.303

En cause : **SOORS** Eddy,

ayant élu domicile chez
Me Jacquelin d'OUTREMONT, avocat,
Avenue de Broqueville, n° 116/10,
1200 Bruxelles,

contre :

la ville de La Louvière,

ayant élu domicile chez
Me Ann-Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue de Bèze en Bourgogne, n° 62,
5000 Namur.

Requérante en intervention :

la société anonyme WILHELM & CO

ayant élu domicile chez
Mes Patrick THIEL et
Christophe DUBOIS, avocats,
chaussée de La Hulpe, n° 178,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 31 octobre 2011, Eddy SOORS demande l'annulation de :

- " (1) la décision du Collège communal de la ville de La Louvière du 14 juin 2011 approuvant le nouveau schéma directeur de la SA Wilhelm & Co dans le cadre du marché public «complexe de promotion» qui lui a été attribué par décision de ce même Collège du 14 novembre 2008, en ce que cette décision acte une modification substantielle de ce marché et doit être assimilée à la décision d'attribuer un nouveau marché;

(2) la décision du Conseil communal de la ville de La Louvière du 4 juillet 2011 en ce qu'elle approuve implicitement mais certainement la décision précitée du collège et, en exécution de celle-ci, décide de l'expropriation d'une colonne d'air au dessus et d'emprises dans la propriété de la partie requérante".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

Par une requête introduite le 13 mai 2013, la société anonyme WILHELM & CO a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante dans la présente procédure.

Une ordonnance du 23 mai 2013 a rejeté cette intervention.

M. le Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, Eric THIBAUT, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties requérante et adverse. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 10 février 2015, rectifiée par une ordonnance du 25 février 2015, notifiées aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 11 mars 2015.

M. le Conseiller d'Etat, Serge BODART, a exposé son rapport.

Me Jacquelin d'OULTREMONT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Thierry DELVAUX, *loco* Me Ann-Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Jennifer DUVAL, *loco* Mes Patrick THIEL et Christophe DUBOIS, avocat, comparaissant pour la requérante en intervention, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur chef de section, Eric THIBAUT, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. Le requérant est propriétaire de la parcelle cadastrale 34a9 d'une superficie d'environ septante-six ares sur le site "Boch-Kéramis" du centre-ville de La Louvière. Cette parcelle inclut six surfaces commerciales, un parking et une venelle d'accès au parking et aux magasins. Ces surfaces commerciales et le parking sont donnés en location à différentes enseignes commerciales.

III. 2. La ville de La Louvière a lancé un projet de rénovation urbaine comprenant le réaménagement du site "Boch-Kéramis". Le réaménagement du site "Boch-Kéramis" est envisagé par la partie adverse dans le cadre d'un partenariat avec un promoteur privé prenant en charge la conception, la construction, le financement, l'exploitation ou la commercialisation des différents immeubles à construire sur le site.

III. 3. Le 1^{er} décembre 2005, le ministre wallon du Développement territorial arrête provisoirement que le site "Boch-Kéramis" est désaffecté et doit être assaini ou rénové. Le périmètre visé au plan comprend la parcelle du requérant.

III. 4. Le 23 janvier 2007, le ministre wallon modifie l'arrêté du 1^{er} décembre 2005 et retire provisoirement la parcelle du requérant du périmètre visé au plan.

III. 5. Le 9 mars 2007, le ministre wallon de l'Équipement et du Patrimoine reconnaît l'opération de rénovation urbaine du centre-ville de La Louvière et arrête le schéma directeur, le programme et le calendrier d'exécution de l'opération de rénovation urbaine ainsi que le périmètre de l'opération.

III. 6. Le 6 mai 2008, le Bulletin des adjudications publie un avis de marché public portant sur des travaux et des services. Il comprend la conception, réalisation, vente et commercialisation (en ce compris la gestion éventuelle) de plusieurs immeubles à implanter sur le site "Boch". Le mode d'attribution est celui de l'appel d'offres général et la remise d'une offre de base est obligatoire, comportant des variantes libres et des variantes obligatoires. Un avis rectificatif mineur sera publié le 7 mai 2008.

III. 7. Le cahier spécial des charges indique que le pouvoir adjudicateur s'engage uniquement à vendre un terrain dépollué au promoteur en vue de la réalisation des travaux et que quatre critères d'attribution détermineront l'offre régulière la plus intéressante :

- La qualité et la lisibilité de la réponse urbanistique, environnementale et architecturale aux enjeux décrits dans le cahier spécial des charges;
- Le prix d'acquisition total du terrain;
- La qualité du plan financier, l'indication de la stratégie du promoteur en matière de vente, de marketing et méthode de gestion et d'animation des surfaces commerciales;
- Le phasage, planification des constructions, délais d'exécution pour la réalisation totale du marché en tenant compte des projets publics.

Le marché public est divisé en trois phases : l'approbation d'un schéma directeur (plan de destination accompagné d'un tableau reprenant les différentes zones d'affectation, surface de ces zones, pourcentages), l'obtention des permis nécessaires à la réalisation du programme de travaux retenu par le pouvoir adjudicateur et la promotion proprement dite. Le cahier des charges autorise le dépôt de variantes. Chronologiquement, après l'attribution à l'offre de base ou à une des variantes, il est attendu de l'attributaire qu'il présente un schéma directeur soumis à l'approbation du pouvoir adjudicateur et du fonctionnaire délégué.

Le cahier spécial des charges indique que le site se situe en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur, qu'il sera prochainement couvert par un périmètre "SAR" (site à réaménager). Il mentionne également, en page 17, que "bien que la réflexion doive porter sur l'ensemble des terrains couverts par le schéma directeur, voire au-delà de celui-ci, les terrains disponibles appartenant à la Ville et objet du présent appel figurent sur le plan mis en annexe 4".

III. 8. Une seule offre est déposée, celle de la société anonyme WILHELM & CO. Le requérant n'a pas déposé d'offre dans le cadre de ce marché.

III. 9. Par une décision motivée du 14 novembre 2008, le Collège communal de la ville de La Louvière attribue le marché public complexe de promotion à la société anonyme WILHELM & CO.

III. 10. Le 16 septembre 2008, un arrêté ministériel arrête provisoirement le réaménagement du site "Boch-Kéramis" et y inclut la parcelle du requérant qui introduit un recours au Conseil d'État. La demande de suspension est rejetée par l'arrêt n° 191.381 du 12 mars 2009. L'arrêt n° 195.461 du 30 juillet 2009 rejettera le recours, le requérant n'ayant pas demandé la poursuite de la procédure après l'arrêt rejetant la demande de suspension.

III. 11. Le 30 juin 2009, le ministre wallon du Développement territorial arrête définitivement le périmètre du site "Boch-Kéramis" à réaménager dans lequel la parcelle du requérant est incluse. Le requérant introduit un recours au Conseil d'État contre cet arrêté et, après notification du rapport de l'auditeur concluant à l'annulation, son auteur le retire et adopte un nouvel arrêté le 28 février 2011. Ce nouvel arrêté comprend également la parcelle du requérant. Ce dernier introduit un recours au Conseil d'Etat contre ce nouvel arrêté, recours qui est rejeté par l'arrêt n° 221.311 du 8 novembre 2012.

III. 12. Le 23 décembre 2010, le fonctionnaire délégué de la Région wallonne délivre à la ville de La Louvière un permis pour la réalisation d'une venelle d'accès de 9,60 mètres de long, vers le parking du Delhaize, appartenant au requérant. Le requérant conteste cette décision devant le Conseil d'État qui, par l'arrêt n° 221.310 du 8 novembre 2012, rejette le recours.

III. 13. Le 23 mars 2011, un arrêté ministériel relatif à l'acquisition, par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'une parcelle de terrain sise à La Louvière, cadastrée section D, numéro 34A9/partie pour une contenance de sept ares et vingt-et-un centiares, est adopté par le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville. Par l'arrêt n° 218.054 du 16 février 2012, le Conseil d'État rejette le recours contre cet arrêté, le requérant n'ayant pas demandé la poursuite de la procédure à la suite du rapport de l'auditeur concluant au rejet de la requête.

III. 14. Le 30 mai 2011, le collège communal de la partie adverse approuve le schéma directeur, proposé par la société anonyme WILHELM & CO, selon la définition telle que précisée dans cette délibération sous réserve d'y intégrer les remarques du fonctionnaire délégué, marque son accord de principe quant à l'expropriation de la colonne d'air située au-dessus du parking du Delhaize afin d'y faire passer une passerelle et des installations nécessaires à l'ancrage au sol de celle-ci et quant à la cession du complexe des bâtiments Keramis et de la parcelle A de l'ancienne Manufacture sous réserve de prix à déterminer, et décide de notifier la seconde phase de la mission à la société WILHELM & CO.

III. 15. Le 14 juin 2011, le collège communal de la partie adverse aurait approuvé, selon le requérant, un "nouveau" schéma directeur de la société WILHELM & CO dans le cadre du marché public "complexe de promotion". Dans les faits, cette délibération est un correctif du plan annexé à la délibération du 30 mai 2011. Il s'agit du premier acte attaqué.

III. 16. Le 4 juillet 2011, le conseil communal de la partie adverse aurait approuvé "implicitement mais certainement la décision précitée du collège et, en exécution de celle-ci, [décidé] de l'expropriation d'une colonne d'air au-dessus et d'emprises dans la propriété de la partie requérante". Il s'agit du deuxième acte attaqué.

III. 17. Le 15 février 2013, le tribunal de première instance de Bruxelles rejette la demande de la partie requérante de déclarer dépourvu d'effet le "nouveau" marché complexe de promotion attribué à la société WILHELM & CO par décision du collège communal de la partie adverse du 14 juin 2011 incluant notamment la vente de l'immeuble rue Kéramis 26 et la construction d'une passerelle au-dessus de sa propriété ainsi que la demande tendant à l'application d'une sanction de substitution.

III. 18. Le 27 février 2014, la cour d'appel de Bruxelles rejette l'appel contre le jugement du tribunal de première instance de Bruxelles.

IV. REQUETE EN INTERVENTION

Par une requête introduite le 13 mai 2013, la société anonyme WILHELM & CO a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante dans la présente procédure. La requête en annulation ayant été notifiée au siège social de la requérante en intervention le 5 décembre 2011, le délai réglementaire pour intervenir dans la présente cause expirait le 4 janvier 2012. Par conséquent, conformément à ce qui a été décidé par l'ordonnance du 23 mai 2013, la requête en intervention est tardive et, partant, irrecevable.

V. RECEVABILITE

V.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité. Dans la deuxième exception, elle fait notamment valoir que le requérant n'a pas d'intérêt à poursuivre l'annulation des deux actes attaqués dès lors qu'il n'a pas "remis une offre dans le cadre de la procédure organisée en vue de l'octroi du marché initial". Dans la quatrième exception, elle expose que les prétendus actes attaqués sont des mesures qui relèvent de l'exécution du contrat initial et ne peuvent être considérés comme en étant détachables, en sorte que le Conseil d'Etat serait sans compétence pour connaître de cette contestation. Dans son dernier mémoire, elle ajoute que la partie requérante est sans intérêt à poursuivre une demande en annulation des actes querellés suite à

l'arrêt rendu par la cour d'appel de Bruxelles qui rejette sa demande de déclaration d'absence d'effet.

La partie requérante expose, quant à elle, que les modifications portées au marché complexe initial doivent être qualifiées de substantielles au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et assimilées à une décision d'attribution d'un nouveau marché au promoteur initial, sans publicité ni mise en concurrence. La partie requérante indique également que le Conseil d'État est compétent car les actes attaqués constituent des actes administratifs unilatéraux détachables du contrat initial et de la convention résultant de l'acceptation éventuelle par la partie adverse des modifications proposées par le promoteur. Elle estime, par ailleurs, avoir toujours un intérêt car elle souhaite toujours participer au projet tel que modifié. Elle explique que si elle avait connu l'ampleur réelle du marché de promotion, elle aurait pu y participer et que la circonstance que le marché a été attribué ne la prive pas de son intérêt car la cour d'appel a déjà considéré qu'il était nul un contrat passé en violation des règles de passation des marchés publics. Elle fait valoir que si le Conseil d'État devait annuler les actes attaqués, la partie adverse pourrait, en pouvoir public soucieux du respect du principe de la légalité de ses actes, rompre unilatéralement le contrat passé avec la société anonyme WILHELM & CO pour relancer un nouveau marché. Elle ajoute que la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que l'existence d'un contrat conclu sur la base d'une décision d'attribution annulée ainsi que la poursuite de son exécution constituaient en soi une violation du droit européen des marchés publics.

V.2. Décision du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 19 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif ne peut être saisie d'un recours que par une partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

En l'espèce, il ressort des faits de la cause que le requérant a tenté d'obtenir du tribunal de première instance de Bruxelles qu'il déclare dépourvu d'effet ce qu'il présente comme un "nouveau marché" complexe de promotion. Cette demande a été rejetée et la cour d'appel de Bruxelles a ensuite rejeté le recours formé par le requérant contre le jugement du tribunal de première instance. La cour d'appel a jugé que l'adoption d'un nouveau schéma directeur, suite à l'échec des négociations avec la partie requérante en vue de l'acquisition de son terrain, n'implique pas l'existence d'un nouveau marché car cette modification s'inscrivait dans le cadre du marché initial qui permettait de remettre des variantes dérogeant aux contraintes du cahier spécial des charges, lequel prévoyait que la réflexion devait porter sur

l'ensemble des terrains couverts par le schéma directeur, voire au-delà de celui-ci. La cour d'appel considère que les modifications invoquées par la partie requérante concernent l'offre de WILHELM & CO mais non les conditions du marché. Cet arrêt a force de chose jugée entre les parties à la cause, à savoir le requérant, la partie adverse et la société anonyme WILHELM & CO. Il s'en déduit qu'en toute hypothèse, la partie requérante ne peut espérer voir priver d'effet les décisions querellées.

En outre, les deux actes dont le requérant postule l'annulation ont pour objet d'approuver une modification du schéma directeur proposé par l'adjudicataire d'un marché pour lequel la partie requérante n'a pas soumis d'offre. Il s'agit donc de décisions approuvant la première phase de la mise en œuvre de ce marché. La partie requérante n'ayant pas déposé d'offre, et n'ayant pas non plus attaqué la décision d'attribution du marché, elle est, en principe, sans intérêt à contester la manière dont le marché est exécuté. Elle allègue, certes, que les actes querellés ont eu pour effet de modifier en substance le marché initial, de telle sorte qu'ils doivent, en réalité, être considérés comme un nouveau marché n'ayant pas été soumis à la concurrence et auquel elle n'a, par voie de conséquence, pas pu participer. Il apparaît toutefois qu'en égard au type de marché, qui porte sur la conception, la réalisation, la vente et la commercialisation de plusieurs immeubles et en égard à la possibilité de proposer des variantes libres, les modifications décidées par les actes querellés ne constituent que des adaptations accessoires du marché initial destinées à en rendre la réalisation possible compte tenu des aléas de tout projet de construction sur un site important. La partie requérante échoue à apporter le moindre élément concret de nature à démontrer que le schéma directeur ainsi approuvé ne serait pas conforme aux conditions du marché ou, en d'autres termes, qu'il le modifierait substantiellement. Elle est donc sans intérêt à en poursuivre l'annulation.

La partie requérante ne justifie, par conséquent, pas de l'intérêt requis.

VI. APPLICATION DE L'ARTICLE 37 DES LOIS COORDONNEES SUR LE CONSEIL D'ETAT

L'auditeur-rapporteur estime qu'une amende du chef de recours manifestement abusif est justifiée. Il propose une amende d'un montant de 1.000 euros.

Conformément à l'article 37 de lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il convient de rouvrir les débats à cette fin.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme WILHELM & CO est rejetée.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 175 euros, et à la charge de la requérante en intervention, à concurrence de 125 euros.

Article 4.

Les débats sont rouverts sur l'application de l'article 37 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et la cause est fixée à cet effet à l'audience du 6 mai 2015 à 10 heures.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-cinq mars deux mille quinze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.