CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 240.093 du 5 décembre 2017

A. 221.746/XIII-7954

En cause : 1. **la Société anonyme C.C.C. CLIMATISATION,**
2. **QUENON** Jean-Claude,
ayant tous deux élu domicile chez
Me France GUERENNE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 mars 2017, la société anonyme (S.A.) C.C.C. CLIMATISATION et Jean-Claude QUENON demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, et du Bien-être animal de la Région wallonne du 22 décembre 2016 arrêtant provisoirement que le site n^o^ SAR/CE143 - CE143T dit "Charbonnages Saint-Hubert, Sainte-Marie et C.C.C. Climatisation" à La Louvière doit être réaménagé et retirant :

- "l'arrêté royal du 10 novembre 1970 «AD» portant décision d'assainissement du site charbonnier désaffecté dénommé n^o^ 143 dit «Sainte-Marie» à La Louvière et déterminant la destination de ce site «Section»";
- "l'arrêté ministériel du 6 décembre 1988 «AD» décidant la désaffectation et la rénovation du site d'activité économique n^o^ SAE/«dbGenNUM» dit «Cour du charbonnage Sainte-Marie» à «Commune», complété par l'arrêté ministériel du 18 mai 1990, «Section»".

II. Procédure

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

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 9 octobre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 6 novembre 2017 à 10 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

Me France GUERENNE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Les parties requérantes sont propriétaires des parcelles de terrains cadastrées n^{os} 45c2, 45s, 45v, 45w, 45y, 45c3, 46y2, 47p7, 49z8, 54b4 et 46z2. Ces parcelles sont reprises dans le périmètre du site à réaménager (SAR) n^{o} 143 dit "Sainte-Marie", adopté par un arrêté royal du 10 novembre 1970 et dans le périmètre d'un site d'activité économique désaffecté n^{o} SAR/CE143T dit "Cour du Charbonnage Sainte-Marie" qui doit être rénové, aux termes d'un arrêté ministériel du 6 décembre 1988.

2. Le 30 septembre 2013, le collège communal de La Louvière propose à la Région wallonne de réunir dans un même périmètre les sites 143 et 143t précités.

3. Un rapport sur les incidences (R.I.E.) est établi par le bureau d'études AGORA.

4. Le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, et du Bien-être animal adopte, le 22 décembre 2016, un

arrêté fixant le périmètre provisoire et retirant les deux arrêtés de 1970 et 1988. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié aux parties requérantes le 16 janvier 2017.

5. Postérieurement à l'acte attaqué, une enquête publique est organisée du 23 janvier au 7 février 2017, à l'occasion de laquelle les parties requérantes transmettent leurs observations le 16 février 2017.

6. Le 28 juillet 2017, le ministre arrête définitivement le périmètre du site à réaménager SAR/CE143 - CE143T dit "Charbonnages St-Hubert, Ste-Marie et CCC CLIMATISATION" à La Louvière.

Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation introduit par les parties requérantes le 17 octobre 2017 (A. 223.558/XIII-8155).

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, rédigée comme suit :

" [...] selon Votre jurisprudence, l'arrêté ministériel arrêtant provisoirement le réaménagement d'un site est un arrêté provisoire, préparatoire de l'arrêté décidant la désaffectation du site et sa rénovation. Le recours qui se donne pour unique objet cet acte préparatoire est irrecevable (arrêt C.E., Soors, n° 191.381, du 12 mars 2009).

Vous avez encore précisé dans Votre arrêt Vandesteene, n° 228.759 du 14 octobre 2014, qu'en vertu de l'article 169, § 7, du CWATUP, l'arrêté arrêtant définitivement le périmètre d'un site à réaménager se substitue à l'arrêté provisoire et devient le seul à pouvoir faire grief.

La meilleure preuve en est c'est que suite à l'adoption de cet arrêté provisoire, s'est tenue une enquête publique au cours de laquelle les requérants ont fait valoir leurs observations.

Il s'agit bien d'un acte préparatoire à un arrêté ultérieur qui, lui, serait susceptible le cas échéant de causer grief aux requérants.

Par son caractère provisoire, et donc non définitif, cet arrêté n'emporte aucun grief immédiat, direct et certain à l'égard des requérants qui ne peuvent dès lors en poursuivre l'annulation auprès de Votre conseil.

Ce n'est pas l'indication des voies de recours qui ont sans doute induit en erreur les requérants qui sont de nature à démontrer l'inverse.

En clair, s'agissant d'un acte provisoire, préparatoire de l'arrêté définitif, un tel acte ne peut être contesté devant Votre Conseil (arrêt C.E., C.V.A. Immobilière,

Mobilière et Financieel Venootschap Hubert Burens et consorts, n° 213.447, du 24 mai 2011).

Au demeurant, les requérants ne démontrent pas davantage quel serait leur intérêt particulier à contester cet arrêté provisoire autrement que par les moyens qu'ils invoquent contre celui-ci.

Or, cet arrêté est destiné à disparaître de l'ordonnancement juridique dès lors qu'un arrêté définitif va se substituer à celui-ci. Par conséquent, le recours doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt et d'actes susceptibles de recours".

B. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répondent de la manière suivante à l'exception d'irrecevabilité du recours :

" Il s'impose de rappeler que dans leur requête en annulation, les requérants écrivent ce qui suit :

« L'acte querellé a en réalité deux objets :
- d'une part, il retire les arrêtés du 10 novembre 1970 portant sur une décision d'assainissement du site Charbonnier désaffecté dit "Sainte-Marie" et déterminant la destination de ce site et du 6 décembre 1988 décidant la désaffectation et la rénovation du site d'activité économique dit "Cour de charbonnage Sainte-Marie" complété par un arrêté ministériel du 18 mai 1990;
- d'autre part, il arrête provisoirement le périmètre du site à réaménager "Charbonnage Saint-Hubert, Sainte-Marie et C.C.C. Climatisation".

Par ailleurs, conformément à l'article 14, § 1er des lois sur le Conseil d'État, seuls les actes faisant grief sont susceptibles de recours. L'arrêté ministériel querellé est un acte préalable d'une opération complexe. Dans le cadre d'une opération complexe, un recours en annulation peut être introduit contre un tel acte administratif préalable à la condition toutefois qu'il fasse grief.

En l'espèce, l'arrêté ministériel qui arrête provisoirement qu'un site dont il fixe le périmètre doit être réaménagé emporte certains effets de droit lesquels sont définis notamment à l'article 171 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) et consiste à soumettre à une autorisation l'aliénation ou la constitution de droit réel sur les biens situés dans le périmètre.

Cet effet de droit cause grief aux requérants, propriétaires de trois parcelles sur lesquelles se trouvent des bâtiments administratifs et des entrepôts».

La partie adverse n'a pas eu égard à cette argumentation et se limite à indiquer de manière péremptoire que «par son caractère provisoire, et donc non définitif, (l'acte attaqué) n'emporte aucun grief immédiat, direct et certain à l'égard des requérantes».

Par ailleurs, la partie adverse croit notamment pouvoir fonder sa thèse sur un arrêt de Votre Conseil n° 228.759 prononcé le 14 octobre 2014.

Or, aux termes de cet arrêt, Votre Conseil confirme les considérations des requérants en indiquant que :

« Considérant, en ce qui concerne le second acte attaqué, à savoir l'arrêté ministériel du 21 avril 2011 arrêtant provisoirement que le site n° SAR/NA

148 dit "Abattoirs communaux" à Namur doit être réaménagé, que, conformément à l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, seuls les actes faisant grief sont susceptibles de recours; que l'arrêté ministériel du 21 avril 2011, est un acte préalable d'une opération complexe; que, dès lors, dans le cadre d'une opération complexe, un recours en annulation peut être introduit contre un tel acte administratif préalable, pour autant toutefois qu'il fasse grief au requérant;

Considérant que l'arrêté ministériel qui arrête provisoirement qu'un site dont il fixe le périmètre, doit être réaménagé, emporte certains effets de droit, lesquels sont définis notamment à l'article 171 du CWATUPE et consistent à soumettre à une autorisation l'aliénation ou la constitution de droits réels sur les biens situés dans le périmètre; que cet effet de droit ne peut avoir causé grief au requérant qui n'est propriétaire d'aucun bien dans ledit site (...)» [...].

Contrairement à l'affaire précitée, la s.a. C.C.C. Climatisation est propriétaire des parcelles de terrain cadastrées n° 45 C 2, 45 S, 45 V, 45 W, 45 Y, 45 C 3, 46 Y 2, 47 P 7, 49 Z 8, 54 B 4 et 46 Z 2 tandis que Monsieur Quenon est copropriétaire des parcelles cadastrées 49 E 8, 49 N 8 et 49 P 8.

Ces parcelles sont visées par l'acte attaqué.

L'acte attaqué cause donc bien grief aux requérants, comme ils l'écrivaient déjà dans leur requête en annulation.

En l'espèce, aucun arrêté définitif n'a été adopté, de sorte que le présent recours est manifestement recevable".

IV.2. Examen

L'acte attaqué, qui arrête provisoirement que le site n° SAR/CE143 - CE143t dit "Charbonnages St-Hubert, Ste-Marie et CCC Climatisation" à La Louvière doit être réaménagé, est un acte préalable d'une opération complexe.

Dans le cadre d'une opération complexe, un recours en annulation peut être introduit contre un tel acte administratif préalable, pour autant toutefois qu'il fasse grief au requérant. L'arrêté ministériel qui arrête provisoirement qu'un site dont il fixe le périmètre, doit être réaménagé, emporte certains effets de droit, lesquels sont définis notamment à l'article 171 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et consistent à soumettre à une autorisation l'aliénation ou la constitution de droits réels sur les biens situés dans le périmètre (voy. également l'article 4 du dispositif de l'acte attaqué). Cet effet de droit cause grief aux parties requérantes qui sont propriétaires de plusieurs parcelles dans le périmètre dudit site. Celles-ci disposent donc de l'intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué, du moins tant que l'arrêté arrêtant définitivement le périmètre du site à réaménager n'est pas adopté. En effet, en vertu de l'article 169, § 7, l'arrêté définitif "se substitue" à l'arrêté provisoire et devient en principe le seul à pouvoir faire grief.

Cependant, en l'espèce, l'acte attaqué "retire" en son article 1er l'arrêté royal du 10 novembre 1970 et l'arrêté ministériel du 6 décembre 1988. À ce titre, en leur qualité de propriétaires de parcelles visées par ces deux arrêtés retirés, les parties requérantes disposent d'un intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué. Cet intérêt subsiste indépendamment de l'adoption de l'arrêté ministériel du 28 juillet 2017, dont le seul dispositif est d'arrêter définitivement le périmètre du SAR.

En conclusion, l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 169 du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la théorie du retrait des actes administratifs, du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, du principe de sécurité juridique, de l'obligation de motivation matérielle, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes soutiennent que les deux actes visés par le retrait sont des actes administratifs unilatéraux à portée réglementaire puisqu'en raison de leur caractère général et abstrait, ils ont vocation à s'appliquer à un nombre indéterminé de situations et n'épuisent pas leurs effets dès leur première application, et que, dès lors, ils ne pouvaient pas être retirés.

Elles ajoutent qu'à supposer qu'un acte réglementaire puisse être retiré dans les mêmes conditions qu'un acte administratif à portée individuelle, encore faudrait-il que celles-ci soient respectées en l'espèce. Or, selon elles, tant l'arrêté royal du 10 novembre 1970 que l'arrêté du 6 décembre 1988 créent des effets de droit dans leur chef puisqu'ils fixent les parcelles - leur appartenant - à assainir en raison de la désaffectation du site charbonnier ainsi que leur destination. Elles précisent que si l'arrêté royal du 10 novembre 1970 destine certaines parcelles en espace boisé, par contre, l'arrêté du 6 décembre 1988 en destine d'autres à l'habitat et à l'artisanat.

À leur estime, il ne peut être soutenu que ces effets de droit leur sont défavorables.

Elles écrivent que le simple fait que ces actes réglementaires tendent à désaffecter les parcelles concernées et à les réaménager suffit pour conclure qu'ils

sont créateurs de droit dans leur chef, qu'"en effet, il est manifestement moins favorable pour eux de voir leur propriété subsister en zone d'activité économique, en qualité d'ancien site charbonnier" et que "si les actes réglementaires retirés *in casu* ne créent pas de droits acquis, ils ont assurément des effets avantageux pour [elles]".

Elles affirment qu'"ils sont également réguliers" et que "l'acte attaqué ne dit en tout cas pas le contraire".

Elles concluent que "s'agissant d'actes créateurs d'effets avantageux et réguliers, la partie adverse ne pouvait pas valablement les retirer".

Elles écrivent encore ce qui suit :

" [...]

> En tout état de cause, l'article 169 du CWATUP règle les modalités relatives à la modification d'un site à réaménager. En l'espèce c'est bien d'une modification qu'il s'agit. En son § 6, cette disposition prévoit que «le Gouvernement peut modifier le périmètre visé à l'article 167. Les dispositions réglant l'établissement du périmètre visé à l'article 167 sont applicables à sa révision». Le § 7 de cette même disposition poursuit «qu'au terme du réaménagement du site, le Gouvernement abroge par arrêté le périmètre visé à l'article 167. L'arrêté est publié par mention au Moniteur belge. Il est notifié par envoi aux destinataires visés au § 2 et est transcrit au bureau de conservation des hypothèques. Cet arrêté se substitue à l'arrêté visé au § 4».
>
> Il résulte de ce qui précède que la modification d'un site à réaménager au sens de l'article 167 du CWATUP ne peut pas être poursuivie par le biais d'un retrait d'acte, mais uniquement par une abrogation. Et cela est logique puisqu'un retrait d'acte opère avec effet rétroactif. Dans cette hypothèse, il n'y aurait en réalité rien à modifier puisque l'acte initial fixant le périmètre du site à réaménager devrait être considéré comme n'ayant jamais existé...
>
> [...]."

À titre subsidiaire, elles soutiennent que "s'il fallait considérer que la partie adverse a abrogé plutôt que retiré les actes en cause, il résulte de l'article 169, § 7, du CWATUP qu'elle y a procédé trop tôt". Selon elles, "ce n'est en effet qu'au terme de la procédure de révision du site à réaménager que la partie adverse pourrait abroger le périmètre du site existant".

V.2. Examen

En l'espèce, si l'arrêté attaqué dispose, en son article 1er, que l'arrêté royal du 10 novembre 1970, précité, et l'arrêté ministériel du 6 décembre 1988, précité, sont "retirés", la signification de ce dernier terme pourrait être appréhendée à la lumière du motif exprimé dans le préambule de l'arrêté, selon lequel "l'objectif est de soumettre l'ensemble des terrains repris dans les périmètres reconnus le 10

novembre 1970 et le 6 décembre 1988, ainsi que dans la zone dite «CCC», à un régime juridique identique afin de faciliter le réaménagement de l'ensemble". L'objectif ne serait donc pas de mettre à néant avec effet rétroactif les deux arrêtés précités. Il en ressort que la terminologie utilisée pourrait être inexacte ou, à tout le moins, équivoque, en ce sens que les arrêtés précités seraient en réalité abrogés (voy. P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Faculté de droit, Liège - Martinus Nijhoff, La Haye, 1975, pp. 218 à 221). C'est ce que soutient à l'audience la partie adverse qui se fonde sur l'arrêté ministériel du 28 juillet 2017 qui invoque une erreur de terminologie.

Par conséquent, les conclusions du premier auditeur-rapporteur quant à ce moyen en tant qu'il est soutenu qu'il s'agit d'un retrait, lequel serait irrégulier, ne peuvent être suivies. Par ailleurs, l'argumentation développée à titre subsidiaire par les parties requérantes n'a pas été examinée.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 1er et 167 du CWATUP, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la contrariété dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes développent le moyen dans les termes suivants :

" Le rapport des incidences environnementales conclut et justifie le réaménagement du site au regard de l'article 1er du CWATUP et affirme que l'offre en logement serait satisfaisante au vu d'une étude de faisabilité ou des projets aux alentours.

De l'article 167 du CWATUP, il ressort que pour être réhabilité, un bien immobilier doit répondre à deux conditions cumulatives :
- d'une part, dans le passé, une destination à l'accueil d'une activité autre que le logement;
- d'autre part, un maintien dans l'état actuel contraire au bon aménagement des lieux ou déstructurant du tissu urbanisé.

La disposition de l'article précité est claire quant à la première de ces deux conditions. Celles-ci excluent en principe les biens immobiliers qui sont actuellement affectés à une activité puisqu'il est précisé à l'alinéa a) que le périmètre d'un site à réaménager «peut également s'étendre à un ou deux biens immobiliers ou parties de biens immobiliers encore affectés à une activité» mais «à la condition que le réaménagement du site permette la poursuite de cette activité».

Cette dernière considération vise la poursuite de l'activité *in situ*.

Tel que cela résulte du RIE, la s.a. C.C.C. Climatisation exerce, au jour de l'adoption du périmètre, une activité de gardiennage et de stockage. L'arrêté définitif imposera de démolir les bâtiments.

Ce faisant, l'activité prendra fin, ce qui est contraire à la condition imposée par l'article 167 du Code précité selon lequel le réaménagement du site doit permettre la poursuite de l'activité.

En conclusion, il n'est en rien démontré que le maintien du site C.C.C. Climatisation serait contraire au bon aménagement des lieux ou constituerait une déstructuration du tissu urbain, d'autant moins que le RIE relève que le site comprend des infrastructures à conserver, outre qu'il y est exercé une activité".

VI.2. Examen

En vertu de l'article 169, § 7, du CWATUP, l'arrêté ministériel du 28 juillet 2017 arrêtant définitivement le périmètre du SAR "se substitue" à l'arrêté provisoire, du moins en ce qu'il arrête provisoirement que le site doit être réaménagé. Dans cette mesure, le moyen qui fait grief à l'arrêté provisoire de ne pas avoir tenu compte de l'existence d'une activité économique sur le site, ne paraît plus avoir d'objet.

VII. Conclusion

Il ressort de ce qui précède que les conclusions du premier auditeur-rapporteur proposant de faire application de la procédure en débats succincts visée à l'article 93 du règlement de procédure et d'annuler l'acte attaqué ne peuvent être suivies.

Il convient dès lors de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le cinq décembre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa WIAME. Simone GUFFENS.