

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.955 du 8 octobre 2024

A. 234.131/VI-22.112

En cause :

1. **la société anonyme DINANT ÉVASION,**
2. **la société à responsabilité limitée
DINANT CROISIÈRES,**

ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Bernard PÂQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,

contre :

la ville de Dinant,

représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique VANDEN ACKER, François
VISEUR et Manon DE THIER, avocats,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel GOURDIN et
Pierre BELLEMANS, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 août 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision du 30 juin 2021 de la ville de Dinant en ce qu'elle décide de retirer sa décision du 7 mai 2021, n° 10 attribuant, pour une durée de 10 ans, les embarcadères 7 à 9 à la SA Dinant Évasion ».

II. Procédure

Un arrêt n° 251.333 du 30 juillet 2021 a accueilli la requête en intervention introduite par la Région wallonne, a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.333). Il a été notifié aux parties.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 4 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 2024.

M. Aurélien Vandeburie, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Armel Bafen, *loco* M^e Bernard Pâques, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Félicien Denis, *loco* M^{es} Emmanuel Gourdin et Pierre Bellemans, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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. Exposé des faits utiles

1. Le 31 janvier 2019, la Région wallonne et la ville de Dinant concluent un contrat de concession domaniale à long terme en vue de l'aménagement de la rive droite de la Meuse, aux abords du pont Charles de Gaulle, afin d'y développer le tourisme à Dinant.

2. Par une délibération du 14 décembre 2020, le conseil communal de la ville de Dinant approuve le règlement relatif à l'attribution des embarcadères situés le long de la Croisette.

3. Le 27 février 2021, la SA Dinant Évasion dépose trois candidatures en vue de l'attribution des quais n^{os} 7, 8 et 9.

4. Par une décision n° 10 du 7 mai 2021, le collège communal de la ville de Dinant attribue, pour une durée de 10 ans, à partir de la saison 2021, les embarcadères n^{os} 7 à 9 à la SA Dinant Évasion en vue de l'exploitation des bateaux « Mamy », « Jacynthe » et « Adonis ».

5. Le 15 mai 2021, la SRL Dinant Croisières lève l'option d'achat de trois pénichettes pour une somme totale de 121.333 euros HTVA.

6. Le 14 juin 2021, l'administration communale de la ville de Dinant interpelle la SA Dinant Évasion quant au respect de sa candidature, au motif que les bateaux qu'elle exploite seraient mis en location sans permis, contrairement à ce qu'indiquait sa candidature. La SA Dinant Évasion conteste cette interprétation de sa candidature par un courrier du 29 juin 2021.

7. Le 24 juin 2021, la Région wallonne adresse une mise en demeure à la ville de Dinant pour lui rappeler ses obligations contractuelles et les dispositions de la réglementation, en lui demandant de revoir sa position quant à l'attribution des quais de la Croisette, au motif que la ville de Dinant peut seulement accueillir et autoriser les stationnements de bateaux à passagers dans la zone concédée.

8. Par une décision n° 47.B du 30 juin 2021, le collège communal de la ville de Dinant décide de retirer sa décision du 7 mai 2021.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est motivé comme il suit :

« Vu la première partie du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment son article L1123-23 ;

Vu l'annexe à l'Arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'Arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume et modifiant l'Arrêté royal du 24 septembre 2006 portant fixation du règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures du Royaume ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant règlement de la navigation sur les voies hydrauliques en Région wallonne ;

Vu la Concession domaniale à long terme n° 419545 entre la Région wallonne et la Ville de Dinant et notamment son article 1^{er} ;

Vu la délibération du Conseil communal du 14 décembre 2020 relative au Règlement d'attribution des embarcadères situés le long de la croisette (ci-après le Règlement ;

Vu la Décision du Collège communal du 7 mai 2021, n° 10 ;

Attendu qu'en vertu dudit Règlement, 9 embarcadères situés sur la rive droit de la Meuse à hauteur de la Croisette, pouvaient être mis à disposition ;

Attendu les dossiers de candidatures réceptionnés par la Ville de Dinant ;

Attendu qu'en sa séance du 7 mai 2021 – point 10 – le Collège communal a décidé d'attribuer, pour une durée de 10 ans, soit à partir de la saison 2021 jusque et y compris la saison 2030 :

1. L'embarcadère N° 9 à la S.A. DINANT EVASION (...) en vue de l'exploitation du bateau "ADONIS" ;
2. L'embarcadère N° 8 à la S.A. DINANT EVASION (...) en vue de l'exploitation du bateau "JACINTHE" ;
3. L'embarcadère N° 7 à la S.A. DINANT EVASION (...) en vue de l'exploitation du bateau "MAMY" ;

Attendu l'inauguration de la S.A. DINANT EVASION les 5 et 6 juin derniers concernant la location de pénichettes au cours de laquelle le Collège communal a appris que les bateaux cités ne seraient pas pilotés de façon permanente par une personne détentrice d'un permis de navigation ;

Vu l'article 10 du Règlement précité ;

Attendu le courrier envoyé par recommandé du 14 juin 2021 à la S.A. DINANT EVASION relatif au non-respect par ces bateaux situés à ces embarcadères étant donné que ces derniers doivent être pilotés par des professionnels ;

Attendu le courrier daté du 29 juin 2021 de la S.A. DINANT EVASION confirmant que ces bateaux peuvent être conduits par les clients sans que ceux-ci soient en possession d'un permis avec ou sans la présence d'un capitaine (après un certain écolage) étant entendu que *"conformément aux règlements sur la navigation en vigueur dans tout le Royaume, tout bateau de moins de 12 passagers, de moins de 15 mètres et naviguant à moins de 20 kilomètres heure ne nécessite pas la présence d'un capitaine porteur d'un titre de navigation à bord du bateau"* ;

Vu le courrier de mise en demeure du SPW Mobilité Infrastructures -Direction du Support juridique et de la Domanialité réceptionnée le 29 juin dernier afin de rappeler à l'ordre la Ville de Dinant concernant la gestion des quais Dinant-croisette-concession domaniale à long terme du 31 janvier 2019 ;

Attendu qu'en vertu de cette concession, la Ville de Dinant ne peut seulement qu'accueillir et autoriser le stationnement de bateaux à passagers dans la zone qui lui est concédée ;

Attendu que la Réglementation applicable considère que la notion de "bateau à passagers" équivaut à un bateau aménagé/utilisé pour le transport de plus de 12 passagers ;

Attendu que cette définition suppose un transport d'un point A vers un point B, mais aussi le transport de personnes dans le cadre de balades touristiques ;

Attendu que sur les 9 quais disponibles, les quais n° 7, 8 et 9 ont été attribués à la S.A. DINANT EVASION pour l'amarrage de pénichettes sans permis, d'une capacité de 4 à 7 personnes proposées à la location ;

Considérant que ces bateaux-pénichettes ne remplissent pas les critères prévus au sein de la définition de "bateaux à passagers" ;

Attendu que le SPW Mobilité Infrastructures-Direction du Support juridique et de la Domanialité invite fermement la Ville à respecter ses obligations contractuelles et les dispositions de la réglementation en revoyant sa position quant à l'attribution des quais de la Croisette et en faisant part, dans les plus brefs délais de sa réaction ;

Considérant que les précisions apportées dans le courrier de la S.A. DINANT EVASION confirme[nt] les propos du SPW Mobilité Infrastructures-Direction du Support juridique et de la Domanialité ainsi que l'absence de la S.A. DINANT EVASION de se conformer à la réglementation ;

Attendu que la jurisprudence du Conseil d'État reconnaît qu'un acte irrégulier, créateur d'un avantage, peut être retiré par son auteur dans le délai du recours contentieux pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'État, c'est-à-dire dans un délai de 60 jours dès l'adoption de cet acte ;

Considérant que cette jurisprudence tente de concilier deux impératifs en droit administratif : celui de la régularité et celui de la sécurité juridique des décisions ;

Considérant que la décision du Collège communal du 7 mai 2021, n° 10 est irrégulière en ce qu'elle contrevient à des obligations contractées par la Ville dans le cadre de la concession domaniale à long terme "Dinant-Croisette" (419545), passée avec la Région wallonne en date du 31 janvier 2019, pour la gestion des quais de la Croisette et à des réglementations supérieures ;

Considérant qu'il y a lieu dès lors de retirer ladite Décision relative aux embarcadères concernés par cette situation ;

Considérant qu'il conviendra que le Collège communal se prononce à nouveau dans ce dossier après avoir procédé au retrait dont question, et ce afin de garantir la procédure d'attribution dans ce dossier ;

DECIDE :

Article 1^{er} : De retirer sa décision du 7 mai 2021 – point 10 – d'attribuer, pour une

durée de 10 ans, soit à partir de la saison 2021 jusque et y compris la saison 2030 :

1. L'embarcadère N° 9 à la S.A. DINANT EVASION (N° BCE : BE0474.452.437 – Siège social : Place Baudouin 1^{er}, 2 à 5500 Dinant) en vue de l'exploitation du bateau "ADONIS" ;
2. L'embarcadère N° 8 à la S.A. DINANT EVASION (N° BCE : BE0474.452.437 – Siège social : Place Baudouin 1^{er}, 2 à 5500 Dinant) en vue de l'exploitation du bateau "JACINTHE" ;
3. L'embarcadère N° 7 à la S.A. DINANT EVASION (N° BCE : BE0474.452.437 – Siège social : Place Baudouin 1^{er}, 2 à 5500 Dinant) en vue de l'exploitation du bateau "MAMY" [...] ».

9. Par un courrier du 5 juillet 2021, la ville de Dinant informe la SA Dinant Évasion qu'elle ne peut plus exploiter les embarcadères n°s 7 à 9 et qu'elle doit cesser toute activité avec ces pénichettes, les retirer des embarcadères et remettre les clés de ceux-ci à l'administration avant le 1^{er} août 2021.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Les parties requérantes font valoir que la SA Dinant Évasion est bénéficiaire de la décision d'attribution des embarcadères 7 à 9 et exploite les pénichettes achetées par la SRL Dinant Croisières, qui ne pourra rembourser ses investissements financiers, payer son personnel, *etc.*, compte tenu de l'acte attaqué.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse soutient que le recours est irrecevable dans le chef de la société Dinant Croisières dans la mesure où celle-ci n'est pas la bénéficiaire des embarcadères, ni la destinataire de la décision de retrait. Elle fait, en outre, état de l'article 2, § 5, du règlement du 14 décembre 2020 relatif à l'attribution des embarcadères situés le long de la Croisette, lequel prévoit que l'autorisation concédée est personnelle. Elle en déduit que la SRL Dinant Croisières n'a aucun droit sur les embarcadères et qu'elle ne subit aucun avantage ni préjudice de l'acte litigieux.

C. Mémoire en intervention

La partie intervenante n'aborde pas expressément la question de la recevabilité du recours, indiquant sous un titre « position de l'intervenante », se rallier

à l'argumentation de la partie adverse, sous réserve de précisions qu'elle apporte exclusivement au regard des moyens.

D. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que la décision attaquée cause bien grief à la société Dinant Croisières dès lors que celle-ci tend à empêcher la société Dinant Évasion d'exploiter trois pénichettes dont le coût financier lié à leur achat est assumé par la société Dinant Croisières, achat qui est intervenu à la suite de la décision du 7 mai 2021 retirée par l'acte attaqué. Elles affirment que l'annulation de l'acte attaqué procurerait dès lors un avantage direct et personnel à la société Dinant Croisières.

E. Derniers mémoires de la partie averse et de la partie intervenante

La partie adverse rappelle son argumentation initiale, ainsi que la position de l'auditeur, à laquelle elle se rallie quant à l'irrecevabilité du recours en ce qui concerne la seconde partie requérante. La partie adverse paraphrase le rapport de l'auditeur, en rappelant que par une convention du 31 décembre 2013, la société Dinant Croisières a concédé à la société Dinant Évasion le droit d'exploiter les bateaux dont elle est et sera propriétaire. En échange, Dinant Évasion devra verser une rémunération fixe mensuelle ainsi qu'une redevance variable équivalente à un pourcentage de 50% de la part de la marge brute qu'elle réalisera au travers de l'exploitation des bateaux. Dans ces circonstances, l'auditeur reconnaît que la seconde partie requérante est susceptible d'être préjudiciée par l'acte attaqué compte tenu du mode de rémunération prévu dans la convention. Il rappelle également que, pour être recevable, l'intérêt du requérant ne doit pas seulement être personnel mais également direct. Or, aucun lien causal direct n'existe entre l'acte attaqué et les inconvénients que la société Dinant Croisières fait valoir puisqu'en tout état de cause, l'exploitation des pénichettes au départ d'autres ports est toujours possible.

La partie intervenante renvoie à ses précédents écrits et se rallie au contenu du dernier mémoire de la partie adverse.

F. Dernier mémoire des parties requérantes

Après avoir rappelé leur position initiale, les parties requérantes s'en réfèrent à leur requête en annulation, ainsi qu'à leur mémoire en réplique.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique. La condition relative au caractère direct de l'intérêt suppose également qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que la partie requérante voudrait voir disparaître ou l'avantage qu'elle souhaiterait obtenir.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, la SA Dinant Évasion est la bénéficiaire de l'acte retiré par l'acte attaqué. Son intérêt n'est ni contesté, ni contestable.

La SRL Dinant Croisières n'est pas la destinataire de l'acte attaqué. Elle n'est mentionnée ni dans le dossier de candidature déposé par la SA Dinant Évasion, ni par la décision du 7 mai 2021, ni par l'acte attaqué.

Elle peut s'estimer préjudiciée par l'acte attaqué, dans la mesure où elle a assumé le coût financier lié à l'achat des trois pénichettes et où la SA Dinant Évasion s'est contractuellement engagée à lui verser des redevances en contrepartie de leur exploitation.

Son intérêt n'est cependant qu'indirect dès lors qu'il découle de la convention d'exploitation conclue entre elle et la SA Dinant Évasion. La SRL Dinant Croisières expose en effet, pour justifier de son intérêt, que c'est à la suite de la décision du 7 mai 2021 qu'elle a levé l'option d'achat de trois pénichettes qui sont exploitées par la SA Dinant Évasion, spécifiquement pour les quais 7, 8 et 9, en contrepartie d'une redevance mensuelle.

L'exception d'irrecevabilité doit être accueillie. Dans la suite de l'arrêt, il n'est plus fait référence qu'à la SA Dinant Evasion pour désigner la partie requérante.

V. Premier moyen - première branche

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante prend un premier moyen de la violation « des articles 14, 19 et 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État en ce qu'ils contiennent les règles relatives au retrait des actes administratifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration et de sécurité juridique, du principe général de non-rétroactivité des actes juridiques, du principe de confiance légitime, de l'erreur de droit et de l'excès de pouvoir ».

En une première branche, elle fait valoir que lorsqu'une autorité administrative décide de retirer un acte administratif, il est exigé que la condition de fond liée à l'irrégularité de l'acte soit remplie et que la décision de retrait repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles. Elle considère que « la décision de la ville de Dinant qui retire l'attribution des embarcadères 7 à 9 ne remplit pas la condition de fond de la théorie du retrait et ne repose pas sur de tels motifs dès lors qu'elle commet un excès de pouvoir et une erreur manifeste d'appréciation ». Elle estime qu'en particulier, il ne peut être valablement considéré que le contrat de concession domaniale du 31 janvier 2019 ne permet à la ville d'attribuer l'usage des embarcadères qu'à des bateaux à passagers.

Elle soutient, à cet égard, que ni la réglementation wallonne, ni le contrat de concession domaniale conclu entre la Région wallonne et la ville de Dinant n'imposent l'utilisation exclusive de « bateaux à passagers » sur les embarcadères n^{os} 7 à 9 de la Croisette de Dinant. Elle fait valoir en particulier que l'article 1^{er} du contrat de concession n'impose pas uniquement les activités liées à des bateaux à passagers, dès lors que cette disposition les vise « en particulier » mais pas d'une manière qui exclut toute autre activité.

Elle ajoute que la décision de retrait, en mentionnant la contrariété à des « réglementations supérieures », vise l'annexe 5 de l'arrêté [ministériel du 5 juin 2019 exécutant l'arrêté] du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant règlement de la navigation sur les voies hydrauliques en Région wallonne et abrogeant pour la Région wallonne certaines dispositions de l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume. Or, cette annexe ne fait pas référence à la notion de bateau à passagers.

Elle en conclut que dès lors que la motivation de l'acte attaqué ne remplit pas la condition de fond de la théorie du retrait des actes administratifs et ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, la partie adverse commet un excès de pouvoir.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse soutient que la concession domaniale attribuée par la Région wallonne à la ville de Dinant fait une référence explicite à l'exploitation de bateaux à passagers et que cette notion est indiquée à plusieurs reprises dans la convention conclue entre la Région wallonne et la ville de Dinant. Elle affirme que l'utilisation des mots « en particulier » ne modifie pas cette interprétation commune des deux parties à la convention de concession. Elle soutient que tant la Région wallonne que la ville de Dinant interprètent l'usage des mots « en particulier » comme ne limitant effectivement pas les activités touristiques qui peuvent être développées sur la Croisette aux activités listées dans la convention. Par contre, elles considèrent toutes les deux que cette concession limite l'activité de navigation à partir de la Croisette à l'exploitation de bateaux de passagers, à l'exclusion de toute autre forme d'embarcation. La partie adverse estime que si cette interprétation est commune aux deux parties à la convention, il n'appartient pas à un tiers de la contester.

Elle soutient ensuite que le SPW est clair dans sa mise en demeure : les pénichettes n'entrent pas dans la définition de bateaux à passagers et ne peuvent donc

pas être exploitées sur la Croisette.

Elle rappelle que pour fonder cette mise en demeure, le SPW se base sur l'arrêté ministériel du 5 juin 2019 du ministre des Travaux publics de la Région wallonne qui fixe les règlements particuliers applicables aux voies hydrauliques et grands ouvrages tels que définis aux annexes I et II de l'arrêté du gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant règlement de la navigation sur les voies hydrauliques de la Région wallonne. Elle cite l'article 6 de l'annexe 5 dudit arrêté, qui définit l'utilisation des quais de la Meuse à Dinant de la sorte : - pour la zone 18558 à 18960 est prévu un quai de « bateaux-touristes », réservé aux bateaux affectés à un service de voyageurs, aux points d'embarquement et débarquement autorisés par le gestionnaire aux différentes sociétés ; - pour la zone 18986 à 19032 est prévu un quai de « bateaux électriques », réservé aux bateaux affectés à un service de voyageurs, aux points d'embarquement et débarquement autorisés par le gestionnaire aux différentes sociétés.

Elle constate que les trois embarcadères litigieux sont bien situés dans les zones visées ci-dessus et qu'ils sont donc bien réservés aux bateaux affectés à un service de voyageurs. Elle rappelle qu'à la différence des bateaux de plaisance au sens de l'arrêté du gouvernement wallon du 15 mai 2014 que sont les pénichettes, les bateaux affectés à un service de voyageurs sont des bateaux pour lesquels un permis de circulation est obligatoire. Elle en déduit que l'interprétation formulée par la requérante n'est pas conforme à celle des parties à la concession domaniale ni à la réglementation applicable en Région wallonne.

Elle soutient que la motivation de la décision attaquée, qui constate la violation, par l'attribution des trois emplacements litigieux à des pénichettes, de la concession domaniale accordée par la Région wallonne à la ville, est donc bien correcte. Elle en déduit que c'est à bon droit que la ville a considéré que l'acte était irrégulier et devait être retiré.

C. Mémoire en intervention

La partie intervenante se rallie à l'argumentation de la partie adverse et ajoute ce qui suit.

Tout d'abord, elle affirme que, dans l'acte attaqué, il est clairement indiqué qu'en vertu de la concession « la ville de Dinant ne peut seulement qu'accueillir et autoriser le stationnement des bateaux à passagers dans la zone qui lui est concédée » (p. 2. alinéa 5 de l'acte attaqué) et que les « bateaux pénichettes ne

remplissent pas les critères prévus au sein de la définition de “bateaux à passagers” » (p. 2, alinéa 10 de l’acte attaqué). Elle soutient que les motifs de l’acte attaqué se trouvent donc bien dans l’acte attaqué et que la partie requérante ne le conteste pas.

Elle relève, ensuite, que la partie adverse n’a pas indiqué dans l’acte attaqué que l’obligation de l’usage de « bateaux à passagers » résultait uniquement de l’article 1^{er} de la convention, ce que tente pourtant de faire croire la partie requérante. Elle regrette qu’à l’occasion de son examen, *prima facie*, dans le cadre de la procédure de suspension, le Conseil d’État ait pu juger que « La seule disposition de cette concession domaniale évoquée – mais non reproduite – dans l’acte attaqué est son article 1^{er} ». Elle indique que dans le cadre de la procédure en suspension d’extrême urgence, et la partie adverse et la partie intervenante avaient non seulement évoqué l’article 1^{er} mais également d’autres dispositions de la convention.

Elle rappelle que la Région wallonne a concédé les bords de Meuse à la ville de Dinant (le concessionnaire) afin qu’elle y procède à une exploitation touristique. Elle cite plusieurs passages de cette convention, en affirmant que l’article 13 de la Convention de cession est le plus déterminant. Cet article concerne la possibilité de procéder à une distribution des emplacements destinés à l’exploitation de bateaux à passagers. Il est libellé comme il suit :

« Dès l’entrée en vigueur de la présente convention, le concessionnaire est libre de procéder à une distribution des emplacements destinés à l’exploitation de bateaux à passagers, de terrasses HORECA et des activités sportives/de loisirs, uniquement par le biais d’autorisations à délivrer aux sociétés exploitantes de bateaux, cafetiers et sociétés de location pour activités sportives. Le modèle-type d’autorisation doit être approuvé préalablement par la Région wallonne. Dans un souci de sécurité et de conservation du domaine, les bateaux à passagers devront en permanence être en ordre des certificats réglementaires ».

Elle en déduit que c’est en vain que la partie requérante estime que l’on doit gloser sur le terme « en particulier » qui ne signifierait pas « exclusivement » mais « notamment ». Elle cite Le Robert (édition 2010), qui définit l’expression « en particulier » par « d’une manière spécifique », qui est donc « propre à une chose et à elle seule ». Elle indique que 4 zones sont délimitées dans la partie concédée à la ville de Dinant et que chaque zone a son affectation propre, spécifique. Elle soutient que l’article 1^{er} doit être lu à la lumière de la convention prise dans son intégralité et qu’il ne fait aucun doute que la convention impose des bateaux à passagers.

Elle soutient que la partie requérante ne peut pas sérieusement déduire du fait qu’il n’y ait que cinq guichets destinés à des bateaux à passagers que les neuf quais ne doivent pas tous être attribués à des bateaux à passagers. Elle affirme que la

partie adverse savait simplement qu'il n'y aurait pas plus de cinq opérateurs qui postuleraient pour les 9 quais et qu'il serait vraisemblable que certains disposent de plus d'un seul quai, ce qui s'est produit.

Elle indique qu'à partir du moment où il est établi que la convention de concession réserve l'utilisation des quais à des bateaux à passagers, il est avéré que la décision qui attribue certains quais à des pénichettes est contraire à la concession et est donc illégale. Elle soutient qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si en plus de violer la convention, l'attribution des embarcadères litigieux à la partie requérante est aussi contraire à d'autres réglementations. Elle en conclut que l'acte attaqué retire une délibération illégale.

D. Mémoire en réplique

En substance, la partie requérante réitère l'argumentation de la requête.

Elle ajoute que rien dans la réglementation qu'elle analyse n'exclut que des bateaux de plaisance soient réservés au service de transport de voyageurs ; que la concession n'impose pas à la partie adverse de n'accueillir que des bateaux à passagers, le but de la concession étant de développer le tourisme à Dinant, notamment ou principalement, mais pas exclusivement, au moyen de bateaux à passagers ; que s'il ressort de la convention de concession que le stationnement des bateaux à passagers semble être favorisé par les parties à la convention, il ressort des termes utilisés que l'exclusivité n'est pas réservée à ce type de bateaux ; que si les parties adverse et intervenante avaient pour intention de n'accepter que les bateaux à passagers, on se demande pour quelle raison la partie adverse a établi un règlement d'attribution des embarcadères qui fait fi de cette exigence.

Elle conclut que la motivation de l'acte attaqué ne remplit pas la condition de fond de la théorie du retrait et ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

E. Derniers mémoires de la partie adverse et de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose, sous forme de dernières observations, ce qui suit :

« Il est clair qu'une autorité ne peut adopter un point de vue sans le justifier. Par contre, il est également évident qu'elle ne peut pas non plus persister dans une erreur qu'elle estime avoir commise dans des actes précédents. En retirant sa décision, la partie adverse a voulu se conformer à la mise en demeure de la Région wallonne et a motivé sa décision comme suit :

“ Attendu que sur les 9 quais disponibles, les quais n° 7, 8 et 9 ont été attribués à la S.A. DINANT EVASION pour l’amarrage de pénichettes sans permis, d’une capacité de 4 à 7 personnes proposées à la location ; Considérant que ces bateaux-pénichettes ne remplissent pas les critères prévus au sein de la définition de “bateaux à passagers” ; [...] Considérant que la décision du Collège communal du 7 mai 2021-point 10 est irrégulière en ce qu’elle contrevient à des obligations contractées par la Ville dans le cadre de la concession domaniale à long terme “Dinant-Croisette” (419545), passée avec la Région wallonne en date du 31 janvier 2019, pour la gestion des quais de la Croisette et à des réglementations supérieures” ;

Il ressort bien de la décision de retrait que l’exploitation faite par la requérante des embarcadères n’est pas conforme aux obligations prévues par le contrat de concession. Cette justification permet au requérant de comprendre les motifs du retrait de la décision ».

La partie intervenante renvoie à ses écrits de procédure et se rallie au contenu du dernier mémoire de la partie adverse.

F. Dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante se rallie à la position de Madame l’auditeur qu’elles résument.

Elle ajoute ce qui suit :

« [La partie requérante tient] à rappeler qu’à [son] sens, la partie adverse commet une erreur lorsqu’elle considère que l’article 1^{er} de son contrat de concession domaniale lui impose uniquement l’usage de “bateaux à passagers”.

Le but de la concession est de développer le tourisme à Dinant, notamment ou principalement, mais pas exclusivement, au moyen de bateaux à passagers (article 1^{er} de ladite convention). À cette fin, cet article dispose que le concessionnaire veillera à développer ledit tourisme “en particulier par le biais de l’accueil/le stationnement de bateaux à passagers” [...].

Il a été démontré, au stade de la requête en annulation ainsi que du mémoire en réplique, que les termes “en particulier” ne constituent pas un synonyme du terme “exclusivement”.

Votre Conseil a d’ailleurs considéré, dans son arrêt prononçant la suspension de l’acte attaqué, qu’“il résulte de l’expression ‘en particulier’ qui précède l’énumération faite à cet article que celle-ci ne peut être qu’exemplative et non exclusive. L’interprétation que les parties adverse et intervenante assignent à cette disposition ne peut primer le sens grammatical qu’induit nécessairement ses propres termes” [...].

L’expression “en particulier”, reprise à l’article 1^{er} de ladite convention, ne laisse aucun doute quant au caractère non exclusif de celle-ci.

Il en résulte donc que la concession n’impose pas à la ville de n’accueillir que des bateaux à passagers.

Du reste, le règlement d'attribution établi par le Conseil communal du 14 décembre 2020 ne fait aucune référence à la notion de "bateau à passagers", tant dans les conditions d'accès à la procédure que dans les critères d'attribution.

Si la commune intention des parties signataires au contrat de concession était de n'accepter que des bateaux à passagers, on se demande pour quelle raison la partie adverse aurait ainsi établi un règlement qui fait fi de cette exigence.

Ce qui précède conforte la thèse [de la partie requérante], en ce que, dès lors que la motivation de l'acte attaqué ne remplit pas la condition de fond de la théorie du retrait des actes administratifs et ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents, et légalement admissibles, la partie adverse commet un excès de pouvoir.

Ce qui précède a d'ailleurs été reconnu par Votre Conseil, dans son arrêt prononçant la suspension de l'acte attaqué, qui considère que "force est de constater que les motifs de l'acte attaqué n'identifient pas avec précision en quoi la décision du collège communal du 7 mai 2021 est contraire à la convention domaniale évoquée ci-avant. De plus, l'auteur de l'acte attaqué n'identifie pas avec la précision requise à quelles 'réglementations supérieures' cette décision contrevient, [...]. En tant que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'identifier clairement en quoi la décision qu'il retire est irrégulière, la première branche du premier moyen est sérieuse".

La circonstance qu'"en retirant sa décision, la partie adverse a voulu se conformer à la mise en demeure de la Région wallonne" est étrangère au présent débat. Comme le relève Madame l'auditeur, la concession domaniale est étrangère [à la partie requérante, destinataire] de l'acte attaqué, et n'est pas reprise *in extenso* dans l'acte attaqué. En conséquence, et contrairement à ce que prétend la partie adverse, l'acte attaqué ne permet pas [à la partie requérante] de comprendre les motifs fondant la décision de retrait ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Selon la théorie classique du retrait des actes administratifs, une autorité administrative ne peut retirer un acte créateur de droit, s'il est irrégulier, que dans les soixante jours de son adoption ou jusqu'à la clôture des débats en cas de recours en annulation introduit dans le délai requis auprès du Conseil d'État.

Un acte administratif est créateur de droit s'il affecte, en lui-même, favorablement la situation juridique d'un administré.

Le retrait d'un acte administratif créateur de droit implique le constat, par l'auteur du retrait, de l'illégalité de l'acte retiré.

Ce constat d'illégalité doit reposer sur des motifs qui sont à la fois exacts, pertinents et légalement admissibles. Pour faire ce constat, l'auteur du retrait doit identifier les dispositions légales ou les principes généraux qui ont été violés et la manière dont ils ont été violés. Le retrait d'acte doit en outre satisfaire aux exigences

des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il doit ainsi faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Il convient de vérifier si l'acte attaqué constate valablement l'illégalité de la délibération du 7 mai 2021 du collège communal.

L'acte attaqué est, à cet égard, fondé sur les motifs déterminants suivants :

« Vu la première partie du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment son article L1123-23 ;

Vu l'annexe à l'Arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'Arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume et modifiant l'Arrêté royal du 24 septembre 2006 portant fixation du règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures du Royaume ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant règlement de la navigation sur les voies hydrauliques en Région wallonne ;

Vu la Concession domaniale à long terme n° 419545 entre la Région wallonne et la Ville de Dinant et notamment son article 1^{er} ;

Vu la délibération du Conseil communal du 14 décembre 2020 relative au Règlement d'attribution des embarcadères situés le long de la croisette (ci-après le Règlement ;

Vu la Décision du Collège communal du 7 mai 2021, n° 10 ;

Attendu qu'en vertu dudit Règlement, 9 embarcadères situés sur la rive droit de la Meuse à hauteur de la Croisette, pouvaient être mis à disposition ;

[...]

Vu le courrier de mise en demeure du SPW Mobilité Infrastructures - Direction du Support juridique et de la Domanialité réceptionnée le 29 juin dernier afin de rappeler à l'ordre la Ville de Dinant concernant la gestion des quais Dinant-croisette-concession domaniale à long terme du 31 janvier 2019 ;

Attendu qu'en vertu de cette concession, la Ville de Dinant ne peut seulement qu'accueillir et autoriser le stationnement de bateaux à passagers dans la zone qui lui est concédée ;

Attendu que la réglementation applicable considère que la notion de "bateau à passagers" équivaut à un bateau aménagé/utilisé pour le transport de plus de 12 passagers ;

Attendu que cette définition suppose un transport d'un point A vers un point B,

mais aussi le transport de personnes dans le cadre de balades touristiques ;

Attendu que sur les 9 quais disponibles, les quais n° 7, 8 et 9 ont été attribués à la S.A. DINANT EVASION pour l'amarrage de pénichettes sans permis, d'une capacité de 4 à 7 personnes proposées à la location ;
Considérant que ces bateaux-pénichettes ne remplissent pas les critères prévus au sein de la définition de "bateaux à passagers" ;

Attendu que le SPW Mobilité Infrastructures-Direction du Support juridique et de la Domanialité invite fermement la Ville à respecter ses obligations contractuelles et les dispositions de la réglementation en revoyant sa position quant à l'attribution des quais de la Croisette et en faisant part, dans les plus brefs délais de sa réaction ;

Considérant que les précisions apportées dans le courrier de la S.A. DINANT EVASION confirme les propos du SPW Mobilité Infrastructures-Direction du Support juridique et de la Domanialité ainsi que l'absence de la S.A. DINANT EVASION de se conformer à la réglementation ;

Attendu que la jurisprudence du Conseil d'État reconnaît qu'un acte irrégulier, créateur d'un avantage, peut être retiré par son auteur dans le délai du recours contentieux pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'État, c'est-à-dire dans un délai de 60 jours dès l'adoption de cet acte ;

Considérant que cette jurisprudence tente de concilier deux impératifs en droit administratif : celui de la régularité et celui de la sécurité juridique des décisions ;

Considérant que la décision du Collège communal du 7 mai 2021, n°10 est irrégulière en ce qu'elle contrevient à des obligations contractées par la Ville dans le cadre de la concession domaniale à long terme "Dinant-Croisette" (419545), passée avec la Région wallonne en date du 31 janvier 2019, pour la gestion des quais de la Croisette et à des réglementations supérieures ;

Considérant qu'il y a lieu dès lors de retirer ladite Décision relative aux embarcadères concernés par cette situation » ;

L'acte attaqué motive donc le constat d'illégalité de la délibération du 7 mai 2021 en invoquant sa contrariété avec le prescrit de la concession domaniale convenue entre la ville de Dinant et la Région wallonne, d'une part, et avec des « réglementations supérieures », d'autre part. La partie adverse ne le conteste pas.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires, et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision.

L'acte attaqué motive ainsi notamment le constat d'illégalité de la délibération du 7 mai 2021 en invoquant sa contrariété avec des « réglementations supérieures ».

Il n'explique toutefois pas précisément de quelles réglementations supérieures il s'agit, ni en quoi ni comment ces réglementations seraient contraires à la délibération retirée du 7 mai 2021. Une telle motivation est insuffisante. L'acte attaqué n'identifie pas avec la précision requise à quelles « réglementations supérieures » cette décision contrevient.

Certes, l'acte attaqué reprend parmi ses visa l'« annexe à l'arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume et modifiant l'arrêté royal du 24 septembre 2006 portant fixation du règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures du Royaume » et l'« arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant règlement de la navigation sur les voies hydrauliques en Région wallonne ». Il indique également que « la Réglementation applicable considère que la notion de “bateau à passagers” équivaut à un bateau aménagé/utilisé pour le transport de plus de 12 passagers » et que « cette définition suppose un transport d'un point A vers un point B, mais aussi le transport de personnes dans le cadre de balades touristiques ». Sans l'indiquer expressément, la partie adverse entend apparemment se fonder sur l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, d), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant règlement de la navigation sur les voies hydrauliques en Région wallonne, qui définit par bateau à passagers : « tout bateau aménagé ou utilisé pour le transport de plus de douze passagers ». Cette définition est identique à celle de l'article 1.01., f5), du Règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures, qui constitue l'annexe à l'arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume et modifiant l'arrêté royal du 24 septembre 2006 portant fixation du règlement général de police pour la navigation sur les eaux intérieures du Royaume.

On n'aperçoit pas en quoi la décision du 7 mai 2021 contreviendrait à cette définition, dès lors qu'en soi, cette dernière n'interdit pas l'attribution des embarcadères 7 à 9 à la partie requérante pour l'exploitation des pénichettes qu'elle a proposées dans sa candidature.

La partie adverse fait référence, dans son mémoire en réponse, au fait que pour fonder sa mise en demeure, le SPW se base sur l'arrêté ministériel du 5 juin 2019 du ministre des travaux publics de la Région wallonne qui fixe les règlements particuliers applicables aux voies hydrauliques et grands ouvrages tels que définis aux annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant règlement de la navigation sur les voies hydrauliques de la Région, en particulier l'article 6 de

l'annexe 5 de cet arrêté. Force est toutefois de constater que cet arrêté ministériel du 5 juin 2019 n'est nullement visé dans l'acte attaqué, ni dans la mise en demeure adressée par la Région wallonne à la partie adverse.

La partie requérante paraît certes admettre qu'en renvoyant « à des réglementations supérieures », l'acte attaqué vise cette disposition. Elle affirme toutefois que cette annexe énonce seulement que « le stationnement à ces quais est réservé aux “bateaux affectés à un service de transports de voyageurs, aux points d'embarquement et débarquements autorisés par le gestionnaire” », et que « les pénichettes sont affectées – par nature et par définition – à transporter des voyageurs sur l'eau et les quais sont des points d'embarquement et de débarquement appartenant au gestionnaire et qu'il a concédés à la partie adverse pour le développement du tourisme à Dinant ». Ceci n'est pas formellement démenti par l'acte attaqué qui ne s'explique pas expressément à ce sujet.

Partant, en tant que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'identifier clairement et précisément en quoi la décision qu'il retire est irrégulière pour ce second motif, la première branche du premier moyen est fondée de ce chef en tant qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

VI. Autres moyens

Les autres moyens ou branches de moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante demande de « condamner la partie adverse aux frais et dépens, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de base de 924,00 € ». Il y a lieu de faire droit à cette demande, uniquement dans le chef de la SA Dinant Évasion.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée en tant qu'elle est introduite par la SA Dinant croisières.

Article 2.

La décision du 30 juin 2021 de la ville de Dinant retirant sa décision du 7 mai 2021 n° 10 en ce qu'elle attribue, pour une durée de 10 ans, les embarcadères 7 à 9 à la SA Dinant Évasion est annulée.

Article 3

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

La SA Dinant croisières supporte les droits de rôle de 400 euros liés à l'introduction, par elle, des requêtes en suspension et en annulation.

La partie adverse supporte les autres dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la SA Dinant Evasion.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 octobre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Aurélien Vandeburie,
Vincent Durieux,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy