

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.732 du 31 octobre 2025

A. 234.093/VI-22.103

En cause : **1. la société anonyme IRET INVESTMENT**,
anciennement INTER REAL ESTATE TRUSTY,
2. la société anonyme IRET DEVELOPMENT,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} France MAUSSION, Irène
MATHY et Renaud SMAL, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Charleroi,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTTENDAELE et
Eva LIPPENS, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme EIFFAGE DEVELOPMENT,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique VANDEN ACKER, François
VISEUR et Sophia AZZOUZ, avocats,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 août 2021 les parties requérantes demandent l'annulation de :

- « - la décision du conseil communal de Charleroi du 5 juillet 2021 relative au point 2021/6/114 de l'ordre du jour, marquant "son accord définitif sur l'aliénation de gré à gré de la partie de terrain cadastré ou l'ayant été section D 275 Z 13 et de la partie non cadastrée référencées terrain n° 2 (2 A et 2B) et terrain n° 5 faisant partie du lot 5, pour une surface totale de 1027,75 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi en faveur de la SA Eiffage Development (--) au prix de 267.217,

60 Eur à majorer des frais de l'acte (--) ” et approuvant le projet d'acte de vente dressé par le Comité d'Acquisition de Charleroi ;

- la décision du conseil communal de Charleroi du 23 novembre 2020 (1) d'approuver la note de synthèse du 26 octobre 2020 dressée par le service Patrimoine, (2) de désaffecter et de transférer, à la date du 23 novembre 2020, du domaine public vers le domaine privé de la ville de Charleroi une partie de parcelle de terrain cadastrée ou l'ayant été section D 275 Z 13 et une partie non cadastrée pour une surface totale de 1.066,01 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi et, d'en confier la gestion au service concerné, (3) de marquer son accord sur l'aliénation de gré à gré de la partie de parcelle de terrain cadastrée ou l'ayant été section D 275 Z 13 et de la partie non cadastrée, faisant partie du lot 5, pour une surface totale de 1.066,01 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi en faveur de la SA Eiffage Development dont le siège social est sis avenue Brugmann 27 Boite A à 1060 Saint-Gilles, au prix de 277.162,60 EUR à majorer des frais de l'acte à intervenir ainsi que les frais BDES (Banque de Données de l'État des Sols), (4) de charger le Comité d'Acquisition de Charleroi de dresser le projet d'acte qui sera soumis à l'approbation du Conseil communal lors d'une prochaine séance, et (5) de comptabiliser le montant de la vente sur le budget 2021 de la ville de Charleroi ;
- la décision du collège communal de Charleroi du 18 mai 2021 décidant “de confirmer la décision du conseil communal du 23 novembre 2020 décidant de l'aliénation de gré à gré en faveur de la S.A. Eiffage Development” et “de confirmer son accord définitif sur l'aliénation de gré à gré de la partie de parcelle de terrain cadastrée ou l'ayant été section D 275 Z 13 et de la partie non cadastrée, référencées terrain n° 2 et terrain n° 5, faisant partie du lot 5, pour une surface totale de 1.027,76 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi, en faveur de la S.A. Eiffage Development (--) au prix de 267.217,60 EUR, à majorer des frais de l'acte à intervenir (--)” ».

II. Procédure

Un arrêt n° 251.306 du 27 juillet 2021 a rejeté la demande de suspension dirigée contre les deux premiers actes attaqués. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.306).

Par une requête introduite le 29 septembre 2021, la SA Eiffage Development demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 12 octobre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 9 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 novembre 2024.

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

M^{es} France Maussion et Irène Mathy, avocates, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Véronique Vanden Acker, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu 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

Les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 251.306 du 27 juillet 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.306).

Il y a lieu de s'y référer, et d'ajouter ce qui suit.

Le 22 novembre 2021, les requérantes ont lancé citation devant le tribunal de première instance du Hainaut, division Charleroi, en vue de voir déclarer nulle la vente intervenue entre la partie intervenante, la partie adverse et l'Opérateur de Transport de Wallonie – ci-après, « OTW » –, et de prononcer, avant-dire-droit, l'interdiction à la partie intervenante de poser tout acte de démolition ou de

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.732

construction sur le lot 5 dans l'attente d'un jugement définitif sur le fond. Par un jugement du 1^{er} décembre 2022, le tribunal a déclaré recevable la demande principale des requérantes et la demande reconventionnelle de la partie intervenante tendant à la condamnation des requérantes à une indemnité pour procédure téméraire et vexatoire, et a rejeté la demande avant-dire-droit.

Par un arrêt du 15 mai 2024, la cour d'appel de Mons a déclaré l'appel des requérantes irrecevable au motif qu'il n'est pas dirigé contre une disposition définitive du jugement entrepris. Elle a également jugé non fondés les appels incidents de la partie adverse, de l'OTW et de la partie intervenante, dirigés contre une disposition définitive du jugement du 1^{er} décembre 2022 en ce que celui-ci a dit la demande principale d'IRET Development et d'IRET Trusty (aujourd'hui dénommée IRET Investment) recevable.

IV. Intervention

La SA Eiffage Development est la bénéficiaire des actes attaqués. Son intérêt n'apparaît pas contestable et n'est d'ailleurs pas contesté.

La demande d'intervention est accueillie.

V. Recevabilité du recours

V.1. Intérêt au recours

A. Thèses des parties

A.1. Requête

Les parties requérantes font valoir qu'elles poursuivent des activités de promotion immobilière et sont particulièrement investies dans le développement de la ville de Charleroi depuis des années, ce qui justifie, selon elles, leur intérêt à l'annulation des actes attaqués.

Elles ajoutent que leur intérêt est d'autant plus manifeste qu'elles ont informé à plusieurs reprises la partie adverse et Igretec de leur volonté de prendre part au développement du PRU3. Elles renvoient à cet égard à un courrier du 16 avril 2020 aux termes duquel la première requérante a adressé à Igretec une offre portant notamment sur l'acquisition en pleine propriété de l'ensemble des terrains restant actuellement disponibles au sein du PRU3.

Elles exposent qu'elles introduiront devant le juge judiciaire une action en nullité de la vente intervenue le 7 juillet 2021 entre la partie intervenante et la partie adverse.

Elles indiquent avoir pour objectif de récupérer une chance d'acquérir le terrain litigieux du lot 5 et de réaliser sur ce terrain un projet immobilier conforme au PRU3. Elles précisent chercher à obtenir la réparation en nature par l'annulation des actes attaqués et l'annulation de l'acte de vente.

La première requérante justifie également son intérêt au motif qu'elle a participé à l'appel à manifestation d'intérêt lancé par l'AVIQ et FAMIWAL, mais que son offre a été rejetée au bénéfice de celle de la partie intervenante, alors que, comme elle le soutient dans la 3^{ème} branche du moyen, la chronologie des faits et des procédures révèle un montage juridique illicite constitutif d'un marché public de travaux.

A.2. Mémoire en réponse

La partie adverse critique l'intérêt au recours des requérantes, et ce pour différentes raisons.

En premier lieu, elle relève que la vente de la parcelle litigieuse s'inscrit dans le cadre de l'exécution des conventions d'aménageur urbain conclues avec Igretec le 7 février 2020 visant la mise en œuvre du projet *Left Side Business Park* (PRU3). Elle affirme que, dans ce cadre, le choix du promoteur ainsi que du montage juridique et financier de l'opération est de la compétence d'Igretec. Elle rappelle que cette dernière a choisi le projet de la partie intervenante pour le lot 5 et que ce choix ne fait pas l'objet d'un recours. Elle relève que les parties requérantes n'ont pas présenté de projet pour ce lot. Elle soutient qu'elle ne pourrait pas, sans violer ses obligations à l'égard d'Igretec et sans violer les principes d'égalité et de non-discrimination, vendre la parcelle de terrain incluse dans le lot 5 du PRU3 à un promoteur qui n'a pas présenté de projet et qui n'a pas été retenu par Igretec. Elle en conclut que, dans ces circonstances, les requérantes ne pourront jamais faire l'acquisition de la parcelle litigieuse de sorte qu'elles n'ont pas d'intérêt au recours.

En deuxième lieu, la partie adverse affirme que les opérations immobilières ainsi que la promotion immobilière ne figurent pas dans l'objet social des statuts de la première requérante et qu'elle ne serait pas immatriculée à la banque-

carrefour des entreprises comme pratiquant la promotion immobilière, de sorte qu'elle ne démontre pas son intérêt au moyen unique. Elle ajoute que la circonstance qu'elle soit l'unique actionnaire de la seconde partie requérante ne lui confierait pas un intérêt direct au recours.

En troisième lieu, la partie adverse constate que les parties requérantes n'ont pas introduit de recours contre la décision de l'OTW de céder le siège administratif du TEC Charleroi à la partie intervenante, alors qu'elles auraient eu connaissance de l'acte de vente lui-même lors de la communication du dossier administratif. Elle estime que les parties requérantes auraient dès lors perdu toute chance d'acquérir les parcelles et le bâtiment formant le lot n° 5. Elle soutient que l'annulation des actes attaqués ne leur procurerait dès lors pas l'avantage recherché. Elle ajoute que la thèse selon laquelle les parties requérantes n'auraient pas été informées de la mise en vente des parcelles litigieuses ne serait pas crédible, notamment parce que le projet de la partie intervenante sur les parcelles litigieuses aurait été annoncé publiquement dès 2018 et aurait reçu une large couverture médiatique, ainsi qu'en témoignerait un article du journal la Nouvelle Gazette, dont elle cite un extrait.

Enfin, elle conteste que la première partie requérante justifierait encore d'un intérêt au motif qu'elle aurait participé à un appel à manifestation d'intérêt lancé par IMOWAL pour l'AVIQ et FAMIWAL, et que son offre aurait été rejetée. La partie adverse observe qu'il n'existe pas de lien direct entre ce rejet et les actes attaqués dans la présente cause, de telle sorte que la première partie requérante ne pourrait en tirer un intérêt direct au recours.

A.3. Mémoire en intervention

La partie intervenante estime que le recours est irrecevable.

Elle expose que l'annulation des actes attaqués ne permettrait pas aux requérantes de récupérer une chance d'acquérir les parcelles litigieuses. Elle indique que leur vente ne se conçoit que pour les besoins de la réalisation d'un projet immobilier, conforme au PRU, accepté par Igretec. Selon elle, les parties requérantes ont parfaitement connaissance du processus mis en place par la partie adverse par le biais de la convention d'aménageur urbain confiée à Igretec. Elles savent donc que, dans ce cadre, il s'agit de présenter un projet de développement immobilier à Igretec pour un ou plusieurs lots du PRU qui, si elle le(s) retient, organise la vente du foncier correspondant au lot pour lequel le projet est accepté. Elle relève que les requérantes ont suivi ce processus pour l'acquisition du lot 1 du PRU et qu'elles n'ont jamais

présenté de projet pour le lot 5 du PRU3. Elle fait donc valoir qu'elles ne sont pas en situation de pouvoir prétendre ni même manifester un intérêt à l'acquisition des parcelles du lot 5.

La partie intervenante fait valoir ensuite que les actes attaqués n'ont pas causé grief aux requérantes dans le cadre de la mise en œuvre du PRU3 en raison des motifs suivant. En premier lieu, elles ont pu développer le projet « Rivage » sur le lot 1 de ce PRU, obtenir un permis pour sa réalisation et acquérir le foncier auprès de l'OTW. En deuxième lieu, les parcelles de la partie adverse ne permettent pas, à elles seules, de développer un projet immobilier sur le lot 5, alors que les parcelles détenues par l'OTW dans le lot 5 lui ont été vendues, et que cette vente est définitive. Elle affirme qu'un développement conjoint entre les requérantes et l'OTW est donc exclu. Elle estime à cet égard que le recours en annulation introduit par les requérantes contre la décision de vendre de l'OTW est manifestement tardif.

Elle soutient que les requérantes n'ont dès lors aucun intérêt direct à l'annulation des actes attaqués.

Elle ajoute que la première partie requérante ne pouvant, aux termes de ses statuts, mener des activités de promotion immobilière, elle ne pourrait être préjudiciée par l'impossibilité de le faire sur le lot 5. Elle souligne que la deuxième requérante n'est pas signataire des courriers adressés à Igretec ou à la partie adverse manifestant son intérêt à acquérir les lots constitutifs du PRU.

Enfin, elle considère que la première partie requérante tente, en réalité, d'invalider la sélection du projet « Ohrizons » présenté dans le cadre du bail de bureaux au bénéfice de l'AVIQ et de FAMIWAL. Elle estime qu'il s'agit d'un détournement de procédure et du seul motif pour lequel les requérantes ont introduit leur recours. Elle expose que l'annulation de la vente des terrains du lot 5 n'aurait pas pour conséquence de confier aux requérantes le bail en question. Le bénéfice que les requérantes tireraient de l'annulation des actes attaqués serait indirect, hypothétique et dès lors insuffisant.

A.4. Mémoire en réplique

Les requérantes rappellent qu'elles n'ont, contrairement à la partie intervenante, jamais été invitées à présenter un projet concret pour le lot 5 du PRU3, alors qu'elles avaient manifesté leur intérêt à l'acquisition et au développement de tous les lots. Elles affirment qu'elles en subissent de lourdes conséquences, tant quant

à la possibilité d'acquérir et de développer le lot 5 qu'eu égard à la situation privilégiée illégale et à l'avantage « anti-concurrentiel » que son attribution a conféré à la partie intervenante dans le cadre de la procédure de mise en concurrence pour les contrats de bail de l'AVIQ et de FAMIWAL.

Elle expose qu'en cas d'annulation des actes attaqués, la partie adverse ne pourrait à nouveau décider de la vente du terrain litigieux qu'au terme d'une mise en concurrence valable et effective.

Elles indiquent avoir introduit un recours en annulation à l'encontre de la décision de l'OTW de vendre à la partie intervenante ses terrains et constructions du lot 5.

Elles citent ensuite les statuts de la première requérante, aux termes desquels celle-ci peut acquérir, aliéner et gérer tous biens d'investissement.

Elles font valoir qu'il ne peut être reproché à la seconde requérante de ne pas avoir signé les courriers adressés à la partie adverse et à Igretec, dès lors qu'aucune mise en concurrence valable et effective n'a été réalisée. Elles exposent qu'en toute hypothèse, la seconde requérante est la filiale à 100 % de la première requérante, laquelle a notamment pour objet la prestation de services à d'autres entreprises et sociétés. Elles indiquent que, dans cette mesure, aucune exception ne peut être déduite du fait que certaines correspondantes adressées à Igretec et à la partie adverse ont été signées par la première requérante seule.

Elles ajoutent que l'absence de manifestation d'intérêt ne constitue nullement une condition de recevabilité d'un recours en annulation lorsque ce recours fait reproche à la partie adverse d'avoir vendu un bien immobilier sans aucune mesure de publicité préalable.

A.5. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse ne revient pas sur l'intérêt à agir des requérantes dans son dernier mémoire.

A.6. Dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait valoir ce qui suit :

« 45. EIFFAGE DEVELOPMENT rappelle ici que le PRU a fait l'objet d'une

publicité (sites internet divers, présentation du PRU dans les salons immobiliers d'envergure internationale, *etc.*) et que celle-ci a permis à plusieurs opérateurs, dont les requérantes, de manifester leur intérêt pour l'un ou l'autre lot. Cette publicité et les contacts avec la VILLE DE CHARLEROI, ont ainsi permis aux requérantes dès novembre 2017, de manifester leur intérêt à développer un projet immobilier de qualité sur [le] lot 1 du PRU et uniquement celui-là (voir les faits, ci-avant). La publicité était donc suffisante, ce que le tribunal de première instance de Charleroi a confirmé dans son jugement du 1^{er} décembre 2022, comme indiqué ci-avant.

46. Les requérantes ont donc en novembre 2017 “choisi” le lot 1 (à l'exclusion de tout autre lot du PRU). Elles ont confirmé leur choix en février 2018. Elles n'ont pas été “sélectionnées” pour le lot 1, aucun projet concurrent n'ayant été présenté sur ce lot à IGRETEC. Dès le MIPIM 2018, elles sont informées du projet Ohrizons d'EIFFAGE DEVELOPMENT sur lot 5 du PRU. Elles n'ont pas présenté à cette occasion ou depuis lors un projet concurrent sur le lot 5 et ce, alors qu'EIFFAGE DEVELOPMENT ne disposait que d'un droit de premier refus et était donc toujours soumise “à concurrence”. S'agissant du courrier du 16 avril 2020 à IGRETEC, elles savent parfaitement que, à défaut de présenter (ou avoir présenté) un projet immobilier sur le lot 5 (qu'elles n'identifient pas dans leur offre), elles n'étaient pas en position de faire offre de prix d'acquisition du foncier du lot 5. La procédure leur est bien connue pour l'avoir suivie, sans critique, pour le lot 1. Elles ne peuvent prétendre *a posteriori* que leur offre du 16 avril 2020 visait l'acquisition du lot 5.

47. L'intérêt des requérantes à développer un projet sur le lot 5 est construit de toutes pièces pour les besoins de la cause. Le seul intérêt des requérantes à invoquer la nullité de la vente du lot 5 consiste à soutenir leur thèse suivant laquelle, pour être valablement sélectionné par l'AVIQ et FAMIWAL, EIFFAGE DEVELOPMENT devait disposer d'une maîtrise foncière “définitive et sans recours”, fondée sur des décisions conformes aux principes généraux, ce que le document régissant l'AMI ne requiert pourtant pas. Cet intérêt et sa légitimité ne sont pas contestés par Monsieur le premier Auditeur chef de section. L'on ne comprend dès lors pas pourquoi, ce recours n'a pas été introduit par les requérantes au moment de la présélection du projet Ohrizons, alors qu'à cette date (i) la vente du lot 5 à EIFFAGE DEVELOPMENT (par l'OTW et la ville) sans publicité particulière était acquise et les décisions connues des requérantes qui à tout le moins, ne pouvaient pas les ignorer et que (ii) cette présélection leur portait préjudice : le seul autre projet en concurrence avec TIROU 1 étant, à la connaissance des requérantes, le projet Ohrizons d'EIFFAGE DEVELOPMENT.

48. EIFFAGE DEVELOPMENT souligne encore que dès lors que les articles 49 et 56 du Traité ne s'appliquent pas à la vente de biens immobiliers publics, l'invocation des principes fondamentaux du Traité (“d'ordre public”) ne permet donc pas de considérer que les requérantes n'auraient pas d'intérêt à faire valoir à l'appui de leur recours ou de leur moyen unique. Le recours doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt ».

A.7. Dernier mémoire des parties requérantes

Les requérantes soutiennent qu'on ne peut leur reprocher de ne s'être jamais manifestées pour un autre lot que le lot 1, ni de n'avoir pas présenté de projet précis pour un autre lot, alors qu'elles n'y ont jamais été invitées et que les autorités concernées ont préféré ignorer chacune de leurs interpellations à ce sujet.

Elles ajoutent que la circonstance qu'elles soient également intéressées à démontrer l'absence de maîtrise foncière dans le chef d'Eiffage dans le cadre de la mise en concurrence de baux de bureaux organisée pour l'AVIQ et Famiwal, ne disqualifie certainement pas leur intérêt au présent recours, et citent le passage suivant du rapport du Premier Auditeur-chef de section déposé dans l'affaire G/A.234.567/VI-22.154 : « celle-ci démontre au contraire bien que les parties requérantes ont intérêt à la présente procédure : la vente des parcelles de terrains litigieuses en l'espèce est en effet nécessaire pour que le nouveau propriétaire de ces terrains, qui aura construit un nouveau bâtiment, soit en mesure de le louer à l'AVIQ et FAMIWAL. Prétendre le contraire revient à ignorer les principes fondamentaux de droit civil ».

B. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours.

Un requérant qui ne participe pas à une procédure d'aliénation d'un bien n'a, en règle, pas d'intérêt à critiquer la décision qui s'y rapporte. Il dispose toutefois d'un intérêt à poursuivre l'annulation d'une décision adoptée à la suite d'un processus auquel il n'a pas pu participer pour des raisons qu'il estime devoir critiquer.

En l'espèce, les requérantes estiment notamment que la vente qui résulte des actes attaqués a été organisée en l'absence de toute mesure de publicité préalable, ce qu'elles critiquent dans leur moyen.

Les parties adverse et intervenante leur reprochent de ne pas s'être manifestées alors qu'elles en avaient l'occasion, et de n'avoir pas déposé de projet pour le lot 5. Il suffit, à ce stade, de constater qu'en l'espèce, la première requérante, alors dénommée "Inter Real Estate Trusty" a, le 16 avril 2020, adressé un courrier à

Igretec, chargée par la partie adverse notamment de la commercialisation des parcelles du PRU3. Dans ce courrier, la première partie requérante indique faire offre d'achat pour une société du groupe, ce qui inclut les deux requérantes, de « l'ensemble des terrains restant actuellement disponibles au sein du PRU3, et en première phase ceux correspondant au lot n°1 [...] ». Elle demande également de bien vouloir « nous tenir informé de toutes autres ventes qui seraient envisagées parmi les terrains inclus dans le PRU3 ». Le dossier administratif ne permet pas d'établir qu'une suite quelconque aurait été donnée à ce courrier, ni au courrier du 30 avril 2020 par lequel la première requérante a confirmé le prolongement de la validité de cette offre. Ce courrier comporte, à tout le moins, une manifestation d'intérêt pour toutes les ventes (autres que le lot 1) envisagées dans le périmètre du PRU3. La seconde partie requérante, que détient la première, s'est également vigoureusement opposée à l'adoption du premier acte attaqué au travers des courriers de ses conseils du 29 juin et du 2 juillet 2021 adressés à la partie adverse, et dans lesquels elle renvoyait au courrier du 16 avril 2020 précité. Les parties requérantes voient dès lors leur situation préjudiciée par les actes attaqués. À défaut de réponse à ce courrier du 16 avril 2020, mais aussi dans la mesure où le dossier administratif ne permet pas d'établir que la procédure apparemment menée pour susciter l'intérêt des opérateurs économiques pour chaque lot du PRU fixe les formalités à accomplir à cette fin, les délais et les modalités à respecter, il ne peut leur être fait grief de ne pas avoir proposé de projet plus précis ou être affirmé qu'elles ne pouvaient ignorer le processus de sélection organisé par Igretec. Le fait qu'une filiale de la première requérante ait pu acquérir les parcelles du lot 1 n'est pas de nature à leur dénier un intérêt au présent recours ni à établir que celles-ci avaient connaissance de la procédure à suivre. Le dossier administratif ne permet pas d'établir que des règles procédurales claires auraient été communiquées aux candidats éventuels pour l'attribution de l'un ou l'autre lot. Aucune réponse n'est d'ailleurs déposée dans le dossier administratif à la suite du courrier du 15 novembre 2017 adressé par la première requérante à Igretec. Si celle-ci se manifeste à nouveau en avril 2020, aucune réponse ne lui est donnée concernant les autres lots que lot 1, pas même que le lot 5 n'est plus disponible ou qu'elle devrait déposer un projet pour chaque lot pour pouvoir prétendre les acquérir. Il importe également peu, au stade de l'examen de l'intérêt à agir, que la partie intervenante a développé un projet sur les parcelles litigieuses et que les requérantes ne pouvaient l'ignorer, comme le soutiennent la partie adverse et l'intervenante.

Par ailleurs, l'objet social de la première requérante lui permet d'acquérir, aliéner et gérer tous biens d'investissement. Son défaut d'immatriculation à la banque carrefour des entreprises pour l'activité de promotion immobilière, à le supposé établi, n'exclut pas qu'elle puisse être préjudiciée par les actes attaqués. Quant à la seconde

requérante, elle peut notamment poursuivre toutes opérations immobilières.

Il ne peut être soutenu que l'annulation des actes attaqués ne procurera pas ou plus d'avantage aux parties requérantes. La conclusion de la convention de vente portant sur les parcelles du lot 5 résulte en effet notamment des actes attaqués par le présent recours, de sorte que les requérantes disposent d'un avantage à en poursuivre l'annulation. Au regard de l'objet des actes attaqués, il importe peu qu'elles n'aient pas attaqué la « décision » d'Igretec de retenir le projet de l'intervenante. Les requérantes ont également, depuis lors, introduit un recours en annulation contre les décisions de l'OTW portant sur l'alinéation des parcelles et constructions relatives au lot 5, de sorte que les critiques émises à cet égard sont sans objet. Pour le surplus, les requérantes poursuivent devant les juridictions judiciaires l'annulation du contrat de vente se rapportant aux constructions et parcelles relatives au lot 5. Le Conseil d'État n'a pas connaissance d'une décision définitive intervenue au fond à ce sujet.

L'exception d'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt est rejetée.

V.2. Recevabilité ratione materiae

A. Thèses des parties

A.1. Mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir qu'en droit civil, la vente est parfaite par l'accord sur la chose et sur le prix, lequel peut être déterminé ou déterminable. Elle soutient qu'en l'espèce, le conseil communal a par sa délibération du 23 novembre 2020 marqué son accord sur la chose vendue et sur son prix, de sorte qu'à cette date, la vente était parfaite. Elle en déduit que la délibération du collège communal du 18 mai 2021 qui « confirme » cette décision ne modifie pas l'ordonnancement juridique, n'est pas susceptible de faire grief et ne peut faire l'objet d'un recours en annulation. Elle expose également que la décision du conseil communal du 5 juillet 2021 n'est qu'un acte d'exécution de la décision du 23 novembre 2020 et que le recours dirigé à son encontre est irrecevable.

A.2. Mémoire en intervention

Selon la partie intervenante, la seule décision de la partie adverse de lui vendre ses terrains du lot 5 est celle du 23 novembre 2020, qui ne constitue pas un

acte préparatoire. Elle renvoie à ce sujet à la motivation de cette décision et à son dispositif.

Quant à la décision du collège communal du 18 mai 2021, elle fait valoir qu'elle intervient en exécution de la vente décidée définitivement par le Conseil communal le 23 novembre 2020. Elle expose que la décision du 5 juillet 2021 ne fait qu'entériner les décisions antérieures et approuver le projet d'acte de vente, qui n'est lui-même qu'un acte d'exécution desdites décisions. Or, selon elle, un acte purement confirmatif ne modifie pas l'ordonnancement juridique et n'est dès lors pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat.

Elle en conclut que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les décisions des 18 mai 2021 et 5 juillet 2021.

A.3. Mémoire en réplique

Les requérantes font valoir que le premier acte attaqué n'est absolument pas un acte « d'exécution » du deuxième acte attaqué. Selon elles, le conseil communal n'a pas vocation à « exécuter » ses propres décisions. Elles ajoutent que le dispositif des deux actes démontre d'ailleurs que la délibération du 5 juillet 2021 ne se borne nullement à « exécuter » celle du 23 novembre 2020 mais constitue à proprement parler et après approbation des clauses et conditions du projet d'acte du comité d'acquisition, la décision sur la vente.

Elles contestent que le premier acte attaqué constituerait une décision purement confirmative. Elles expliquent que la décision du 5 juillet 2021 constitue en effet la seule décision qui se prononce sur les termes exhaustifs de la vente (établis dans le projet d'acte authentique) et sur le périmètre exact et le prix final de celle-ci (proposé à titre de contre-offre dans la décision du 23 novembre 2020 et en outre, recalculé par le collège dans sa délibération du 18 mai 2021, sans toutefois avoir été soumis à ce moment à l'approbation du conseil). Elles ajoutent qu'il n'y a, entre les décisions du conseil communal du 23 novembre 2020 et du 5 juillet 2021, ni identité de motifs, ni identité de dispositif.

Elles font valoir, quant au troisième acte attaqué, que le collège communal n'a pas compétence pour « confirmer » la décision du conseil communal du 23 novembre 2020, qu'il ne pouvait éventuellement qu'exécuter en soumettant une proposition de prix adaptée et un projet d'acte authentique au conseil communal, ce qui ne fut fait qu'en juillet 2021. Selon elles, la décision du collège communal du

18 mai 2021 n'a donc à l'évidence été établie que pour les besoins et à la demande de la partie intervenante dans le cadre de la procédure de mise en concurrence AVIQ-FAMIWAL, afin de lui constituer une prétendue preuve d'une maîtrise foncière qu'elle n'avait pas encore et qu'elle n'aura que le 7 juillet 2021.

Elles exposent que compte tenu de l'existence d'un montage juridique illicite, mené de concert entre la partie adverse et l'AVIQ et FAMIWAL, et destiné à fractionner artificiellement et irrégulièrement une opération constitutive d'un marché public de travaux en conférant à la partie intervenante une position privilégiée, il y a lieu de considérer que cette décision du 18 mai 2021 a causé grief aux requérantes et est donc susceptible de recours.

A.4. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse conteste le rapport de l'auditeur, qui estime que la vente du terrain de la partie adverse est une opération complexe dont la décision finale est le premier acte attaqué.

Elle fait valoir que cette analyse méconnaît les règles de droit qui s'appliquent à la formation du contrat de vente, qu'elle rappelle, notamment la règle selon laquelle l'acheteur a le droit d'exiger de son vendeur la passation de l'acte authentique et le vendeur a l'obligation de se soumettre à la passation de l'acte authentique.

Elle indique qu'en l'espèce, la procédure préconisée par la circulaire ministérielle du 23 février 2016 n'a pas été suivie et ne devait pas l'être. Elle expose qu'elle ne poursuit en effet pas un objectif de gestion de son patrimoine immobilier, mais un objectif d'aménagement du territoire, et que la vente du terrain dont elle est propriétaire dans le périmètre du PRU n'est que la conséquence de la mise en œuvre du PRU et s'inscrit dans ce cadre. Selon elle, la spécificité de cette situation justifierait de s'écarter de la circulaire ministérielle précitée.

Elle relève que la décision du 23 novembre 2020 contient la décision de transférer la propriété du bien concerné à la partie intervenante, les éléments permettant de déterminer le prix de vente, soit 260 euros/m², et l'objet de la vente, soit l'intégralité du terrain lui appartenant dans le périmètre du lot 5 du PRU3.

Elle en déduit que les deux éléments constitutifs essentiels de la vente sont réunis et que l'objet de la vente est déterminé. Elle ajoute que c'est bien la délibération

du 23 novembre 2020 qui opère la vente et que cette délibération précise que l'opération se réalise « sans conditions particulières assorties à la vente ». Elle expose que les parties se trouvent à cet instant dans une situation comparable à celle d'un acheteur et d'un vendeur qui viennent de signer un compromis de vente sans condition suspensive, et que c'est bien le compromis qui opère la vente, pas l'acte authentique.

Elle fait valoir que ni le prix, ni l'objet de la vente n'ont été modifiés par la délibération du 5 juillet 2021, la modification de la surface étant liée au nouveau plan de mesurage lié aux formalités de pré-cadastration.

Elle indique encore que la délibération du 23 novembre 2020 charge le comité d'acquisition d'immeuble de dresser le projet d'acte qui sera soumis à l'approbation du conseil communal de sorte que la décision du 5 juillet 2021 n'est que l'exécution de cette première décision.

Elle en déduit que la décision qui opère le transfert de propriété, qui concrétise l'accord sur la chose et sur le prix, la seule susceptible de faire grief, est bien la délibération du 23 novembre 2020, et que les actes subséquents ne sont que des mesures d'exécution de cette délibération qui ne font pas grief et qui ne sont pas susceptibles de recours.

A.5. Dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante soutient, tout d'abord, que la vente d'un bien public n'est pas une opération administrative complexe.

Elle ajoute, ensuite, que les procédures de vente décrites dans la circulaire du 23 février 2016 n'ont pas été appliquées et qu'une deuxième décision finale de vente n'était pas requise. Selon l'intervenante, cette circulaire ne requiert deux décisions du conseil communal que dans le cadre des procédures de mise en concurrence. Elle expose que, par sa décision du 23 novembre 2020, le conseil communal détermine et décide « une fois pour toutes » la procédure, les terrains vendus, le prix et l'identité de l'acquéreur, après désaffectation, soit toutes les données et conditions de la vente.

Elle fait valoir que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne distingue pas entre une décision de principe et une décision finale qui serait celle d'approuver le projet d'acte authentique. Elle ajoute que la décision du 23 novembre 2020 ne requiert aucune « confirmation » pour être définitive et exécutoire en sa

qualité d'acte administratif, la décision du 5 juillet 2021 portant approbation du projet d'acte authentique et permettant, pour la partie adverse, sa passation.

Elle expose que le mesurage et la précadastration ne remettent pas en cause l'accord entre les parties sur la chose et sur le prix. Elle ajoute que l'approbation de l'acte authentique clôture l'opération de vente civile entre les parties, mais qu'elle ne clôture pas une opération administrative complexe à leur égard, établissant un parallèle avec la conclusion d'un contrat de marché public, laquelle ne fait pas grief, à la différence de la décision d'attribution du marché.

Selon elle, c'est donc la décision du 23 novembre 2020 de lui « attribuer » la vente qui constitue l'acte administratif attaquant, en ce qu'il modifie définitivement la situation juridique des requérantes et leur porte grief. Elle souligne que c'est d'ailleurs, en réalité, le seul acte attaqué par les requérantes au regard de leur moyen, celles-ci ne développant leurs arguments qu'à l'encontre de cette décision.

Elle ajoute que la décision du 18 mai 2021 ne peut modifier l'ordonnancement juridique, le collège communal n'ayant pas compétence pour se prononcer sur une vente décidée par le conseil communal. Elle expose également que la décision du 5 juillet 2021 de confirmer la décision du 23 novembre 2020 n'en revoit ni son objet, ni sa portée, ni ses motifs. Elle fait valoir que l'annulation de la décision du 5 juillet 2021 ne présenterait aucune utilité, puisqu'elle serait sans effet sur la décision du 23 novembre 2020.

Elle indique que si le recours contre cette dernière décision était déclaré recevable et fondé, l'annulation des autres décisions se comprendrait si la sécurité juridique le requiert.

B. Appréciation du Conseil d'État

Pour être en présence d'une opération complexe, il faut que la décision finale qui clôt une procédure ne puisse juridiquement exister sans une ou plusieurs décisions préalables et intermédiaires qui ne constituent que des maillons de cette chaîne décisionnelle et dont les effets sont limités à celle-ci. Dans le cadre d'une telle opération, les actes antérieurs à la décision finale peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État par les personnes à qui ils font définitivement grief dans la mesure où ils ont pour effet de les exclure de la procédure que clôture la décision finale et revêtent ainsi un caractère interlocutoire. Ils doivent dans ce cas être contestés dans le respect du délai de recours. La persistance de l'intérêt au recours est toutefois

en principe soumise à la condition que la décision finale fasse également l'objet d'un recours recevable devant le Conseil d'État. La personne qui introduit un recours recevable contre la décision finale peut soulever à l'encontre de celle-ci toute illégalité qui a été commise à tout moment de cette opération administrative complexe qui a eu ou est supposée avoir eu une influence déterminante sur la décision finale. À cet égard, il est sans importance que le maillon jugé irrégulier aurait pu lui-même être attaqué ou non de manière recevable par un recours en annulation et que le délai dans lequel ce recours pouvait être introduit utilement soit entre-temps écoulé ou non.

En l'espèce, le deuxième acte attaqué, à savoir la décision du conseil communal de la partie adverse du 23 novembre 2020, cause grief aux requérantes puisqu'il décide de marquer accord sur l'aliénation de gré à gré des parcelles litigieuses en faveur de la partie intervenante. Cette décision « de principe », comme le révèle son intitulé, constitue un acte interlocutoire adopté dans le cadre d'une opération administrative complexe au terme de laquelle le premier acte attaqué, à savoir la décision du conseil communal de la partie adverse du 5 juillet 2021, a été adopté. Cette dernière décision constitue, comme son intitulé le révèle, la « décision définitive » du processus de vente des parcelles litigieuses et, en réalité, son aboutissement, comme le prévoit la circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux (*M.B.*, 9 mars 2016), laquelle est reprise dans les visas de chacune de ces décisions.

La thèse de la partie adverse, suivant laquelle la décision du 5 juillet 2021 se limite à exécuter la décision du 23 novembre 2020, est contredite par le dispositif de cette décision. Il y est expressément indiqué que le conseil communal décide de marquer son accord « définitif » sur l'aliénation de gré à gré des parcelles litigieuses. Ce n'est qu'à la suite de cette décision définitive que le conseil communal approuve le projet d'acte de vente dressé par le Comité d'acquisition de Charleroi, qui en avait été chargé par la décision du 23 novembre 2020. En outre, cette décision du 5 juillet 2021 est prise après que son auteur ait constaté, notamment, qu'il « n'y a pas lieu de s'opposer à la vente », motif qui ne se conçoit pas si la décision à prendre se limite à exécuter une décision antérieure. De la même manière, la délibération du collège communal du 18 mai 2021 s'appuie sur la demande de la partie intervenante d'obtenir une confirmation de la partie adverse de son « souhait » d'aliénation de gré à gré des parcelles litigieuses à la partie intervenante, ce qui se concilie difficilement avec la thèse de la partie adverse et de la partie intervenante. La décision du 5 juillet 2021 ne peut également être considérée comme une décision confirmative de la décision du 23 novembre 2020. Ce n'est que par la décision du 5 juillet 2021 que l'accord sur la vente est, selon ses propres termes, « définitif ». Cette décision a, par ailleurs, été adoptée

après avoir pris connaissance de l'avis du service juridique d'Igretec justifiant, selon les termes de cet acte, « le plein respect des procédures relatives à la publicité faite autour de la vente du lot 5 », note apparemment datée du 11 janvier 2021, ce qui témoigne d'un nouvel examen du dossier. Enfin, le prix et la superficie diffèrent dans cette décision, ce qui a justifié une nouvelle demande d'avis du directeur financier.

Quant au troisième acte attaqué, par lequel le collège communal de la partie adverse confirme la décision du Conseil communal du 23 novembre 2020 et son accord définitif sur l'aliénation de gré à gré à la partie intervenante, il constitue également un acte qui cause grief, même s'il ne s'inscrit pas dans le cadre de l'opération complexe qui a conduit à l'adoption de la décision finale du 5 juillet 2021. La circonstance que le collège communal ne disposait pas de la compétence d'aliéner les terrains litigieux n'est pas de nature à rendre le présent recours irrecevable.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

V.3. Recevabilité ratione temporis

A. Thèses des parties

A.1. Requête

Les requérantes exposent que le délai de recours contre le premier acte attaqué n'a pris cours qu'au jour de la réception de cet acte, soit le 19 juillet 2021.

S'agissant du deuxième acte attaqué, elles soutiennent que le délai pour agir en annulation contre celui-ci n'a pu commencer à courir que le 14 juin 2021, date à laquelle les conseils de la seconde requérante ont écrit à la partie adverse pour notamment obtenir une copie du dossier relatif à la délibération du conseil communal du 23 novembre 2020. Elles ajoutent que cet acte est un acte préparatoire du premier acte attaqué. Selon elles, son illégalité peut dès lors être dénoncée en même temps que celle de la délibération du 5 juillet 2021, de sorte que le présent recours serait recevable *ratione temporis*.

Elles affirment enfin que le recours est également recevable en tant qu'il poursuit l'annulation de la délibération du collège communal du 18 mai 2021, les requérantes n'en ayant eu connaissance que le 19 juillet 2021.

A.2. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle tout d'abord que si le délai de recours d'un acte qui ne doit pas être notifié ou publié commence à dater de sa prise de connaissance effective, il ne peut être admis qu'une partie requérante diffère pour un temps indéterminé cette prise de connaissance.

Elle soutient que le projet de la partie intervenante a été largement médiatisé notamment au MIPIM de Cannes en mars 2018, et dans la presse, ainsi que lors du dépôt de la demande de permis unique et de son octroi, respectivement en janvier et mai 2020. Selon elle, les parties requérantes auraient dû s'inquiéter à partir de ces dates des droits de l'intervenante sur les terrains du lot 5. Elle leur reproche leur absence de diligence pour prendre connaissance de l'acte querellé, de sorte que leur recours serait irrecevable. Elle relève aussi que les parties requérantes étaient en possession d'une copie de la délibération du conseil communal du 23 novembre 2020 avant le 14 juin 2021.

A.3. Mémoire en intervention

La partie intervenante rappelle tout d'abord que le délai de recours commence à partir du moment où le requérant peut, en étant normalement prudent et diligent, acquérir une connaissance effective d'une décision, et que l'intéressé doit faire preuve de diligence pour recueillir, dans un délai raisonnable, les renseignements relatifs à l'existence et au contenu de la décision. Elle précise que la connaissance suffisante d'un acte qui fait courir le délai de recours est celle de son contenu et de sa portée, ce qui n'implique pas nécessairement la communication du texte intégral de l'acte ni la connaissance des vices qui l'entacheraient.

Elle relève qu'en l'espèce, la décision du 23 novembre 2020 a fait l'objet d'une large publicité dans les médias. Elle identifie deux quotidiens ayant relayé l'information les 24 et 25 novembre 2020.

Elle en déduit que les requérantes n'ont pas fait preuve de la diligence requise en attendant près de 7 mois pour se manifester auprès de l'autorité par leur courrier du 14 juin 2021. Elle expose qu'IRET Investment savait dès décembre 2020, suite à la présélection de son projet TIROU 1 et du projet « Ohrizons », que la partie intervenante devait disposer des décisions de vendre des propriétaires du foncier du lot 5. Elle ajoute qu'à la lecture du PRU3, elle connaissait l'identité des propriétaires

et pouvait dès cette date s'informer pour contester les décisions attaquées. Elle souligne qu'en vertu de l'article L 1122-14, § 4, du code de la démocratie locale et de la décentralisation, les délibérations du conseil communal doivent être publiées *in extenso* sur le site internet de la ville, que la délibération du 23 novembre 2020 l'a été conformément à cette disposition, et qu'elle était disponible dès le début de l'année 2021. Elle expose que les requérantes avaient connaissance ou pouvaient avoir connaissance depuis ce moment de la décision du 23 novembre 2020 et que le recours, introduit le 9 août 2021 contre cette décision, est manifestement tardif et doit être rejeté.

A.4. Mémoire en réplique

Les requérantes observent, en premier lieu, que la recevabilité du recours n'est remise en question qu'en tant qu'il est dirigé contre le deuxième acte attaqué. Elles développent deux arguments à ce propos.

D'une part, elles rappellent qu'il appartient à celui qui invoque la tardiveté du recours d'en apporter la preuve, de simples présomptions ne suffisant pas. Elles affirment que ce n'est qu'à la suite de certaines rumeurs, confirmées par un article paru dans la presse le 16 juin 2021 qu'elles auraient pris connaissance du deuxième acte attaqué. Elles expliquent ne pas apercevoir comment, sur la base de la publicité donnée au projet en 2018 au MIPIM, ainsi qu'en début d'année 2020 au moment de la demande de permis d'urbanisme pour le projet de la partie intervenante, elles auraient pu ou dû s'enquérir de l'existence d'une décision qui n'a été adoptée que le 23 novembre 2020. Elles ajoutent que si elles avaient introduit un recours à ce moment-là, il aurait été prématuré. Elles exposent également qu'il est juridiquement possible d'introduire une demande de permis sans être propriétaire du terrain, de sorte que l'introduction d'une demande de permis et sa délivrance ne présageaient pas que la partie adverse n'ouvrirait pas la concurrence en permettant à tout opérateur économique intéressé de faire valoir une offre. Elles reviennent encore sur leur courrier du 16 avril 2020, dans lequel la première requérante demande à Igretec de la tenir au courant de toutes les ventes envisagées pour les terrains du « *Left Side Business Park* », courrier demeuré sans réponse. Elles soulignent encore que la participation de la première partie requérante à la procédure de mise en concurrence des contrats de bail de l'AVIQ et FAMIWAL ne lui permettait en rien de savoir que la partie intervenante avait obtenu des droits sur le lot n° 5. Elle n'aurait d'ailleurs pas été informée de la sélection du projet de la partie intervenante et des motifs de cette décision, malgré les demandes en ce sens formulées auprès d'IMMOWAL, et la décision de la CADA wallonne à cet égard. Enfin, elles affirment que le Code de la

démocratie locale et de la décentralisation n'emporte aucune incidence, en termes de délais de recours, à la publication des délibérations du conseil communal de la partie adverse sur son site internet.

D'autre part, à supposer que le recours soit considéré irrecevable en raison de sa tardiveté, en ce qui concerne le deuxième acte attaqué, les parties requérantes soutiennent qu'il s'agit d'un acte préparatoire, dont l'illégalité peut être dénoncée en même temps que celle du premier acte attaqué, dans un recours introduit contre ce dernier.

Elles relèvent que la partie adverse ne répond pas à cette partie de l'argumentaire et que la partie intervenante se contente d'avancer que le deuxième acte attaqué est un acte interlocutoire, ce qui n'aurait pas d'impact sur la recevabilité du recours en l'état.

A.5. Dernier mémoire de la partie adverse

Après avoir exposé que la seule décision qui est susceptible de faire grief est la délibération du 23 novembre 2020, la partie adverse rappelle qu'un requérant ne peut passivement différer la prise de connaissance de l'acte quand des faits d'évidence doivent le rendre attentif à ce qu'un acte existe vraisemblablement.

Elle rappelle ensuite que les requérantes affirment être investies dans le développement de la ville de Charleroi, qu'elles étaient informées de la procédure en cours et de la mission d'Igretec pour la mise en œuvre du PRU3. Elle identifie ensuite différents articles de presse de 2018 se rapportant au MIPIM et y relève la présence d'un représentant d'IRET aux côtés de l'administrateur délégué de la partie intervenante. Elle constate que la presse s'est également fait l'écho de la demande de permis déposée par la partie intervenante ainsi que de l'octroi du permis en mai 2000. Elle constate ensuite que le procès-verbal de la délibération du conseil communal du 23 novembre 2020 est (toujours) publié sur son site internet depuis décembre 2020. Elle s'étonne que les requérantes auraient pris connaissance de cette délibération à la suite de rumeurs confirmées par un article de presse du 16 juin 2021, dans la mesure où cet article n'est ni relatif à la vente du bien, ni à l'octroi du permis à la partie intervenante.

Elle conclut en ces termes :

« En laissant s'écouler plusieurs mois sans s'inquiéter du sort du lot 5 alors qu'elle savent, pour y participer, que la procédure de mise en œuvre du PRU3 est en cours, qu'un concurrent EIFFAGE a présenté un projet immobilier pour ce lot 5 dans un

salon international de premier plan, le MIPIM à Cannes, auquel elles participaient également, que la presse nationale a rapporté l'évènement et que la presse locale (qu'elles suivent) a annoncé le dépôt de la demande de permis unique et l'octroi du permis, les requérantes n'ont pas fait diligence. Le recours est par conséquent tardif et irrecevable ».

A.6. Dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait valoir ce qui suit :

- « Il résulte des éléments de fait rappelés ou précisés ci-avant que les requérantes ont “construit” artificiellement une prise de connaissance de la [deuxième] décision attaquée au 14 juin 2021 aux fins d'introduire, le 6 août 2021, un recours recevable. En réalité, il existe suffisamment d'éléments concordants pour considérer que les requérantes avaient connaissance ou devaient avoir connaissance, à tout le moins dès le 20 décembre 2020 tant de la décision de la ville de vendre ses terrains dans le lot 5 à EIFFAGE DEVELOPMENT que des motifs qui le justifient :
- Les requérantes indiquent avoir pris connaissance de la décision du 23 novembre 2020 suite aux rumeurs, confirmées par la presse, le 16 juin. L'article dont elles font état ne visent pas la vente du lot 5 par la VILLE DE CHARLEROI mais le fait que le projet Ohrizons serait retenu par l'AVIQ pour un problème de parkings qu'IMMOWAL n'aurait pas perçu ;
 - En réalité la décision de la VILLE DE CHARLEROI de vendre le lot 5 à EIFFAGE DEVELOPMENT est relayée dans la presse dès le 24 novembre 2020 (Nord Eclair) et le 25 novembre (Sud Presse) et ce, dans le cadre d'une couverture médiatique du développement du PRU (et du projet Ohrizons) que l'on ne peut qualifier de « légère » ; les requérantes étant des professionnels de l'immobilier, particulièrement investis à Charleroi en particulier dans la mise en concurrence organisée par l'AVIQ et FAMIWAL, l'on ne peut croire qu'elles n'ont pas pris connaissance des éléments publiés dans la presse concernant le projet Ohrizons AVANT le 14 juin 2021 ;
 - le 21 décembre 2020, IMMOWAL notifie aux requérantes que leur candidature pour le projet TIROU 1 “fait partie des candidatures retenues en première sélection pour l'AVIQ et FAMIWAL” ; elles savent à ce moment-là que le projet Ohrizons est présélectionné et ce, sur la base des documents qu'EIFFAGE DEVELOPMENT a déposés dans son offre pour attester de la maîtrise foncière sur le lot 5, conformément au prescrit de l'AMI ;
 - Au même moment, soit le 21 décembre 2020, la délibération et la décision de la VILLE DE CHARLEROI de vendre ses terrains dans le lot 5 est publiée sur son site internet, comme le requiert le CDLD.

C'est donc à dater de ce moment que les requérantes ont eu (ou ont pu avoir) connaissance de la décision de la ville (et de l'OTW également) de vendre le lot 5 à EIFFAGE DEVELOPEMENT sans publicité particulière autre que celle faite autour du PRU, et des motifs qui la sous-tendent.

En conclusion, le recours, introduit le 9 août 2021 par les requérantes est manifestement tardif et doit être rejeté pour ce seul motif ».

V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

La recevabilité *ratione temporis* du recours, en tant qu'il vise le premier acte attaqué, n'est pas contestée, ni contestable. Il en va de même concernant le

troisième acte attaqué, dont il n'est pas contesté que les requérantes n'en ont eu connaissance que le 19 juillet 2021.

Le deuxième acte attaqué ne devait être ni publié ni notifié aux requérantes.

Si la partie intervenante fait état de l'article L1122-14, § 4, alinéa 4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il faut constater que, dans sa version alors applicable, modifiée par le décret du 26 avril 2012, cette disposition énonçait ceci :

« Les interpellations sont transcrites dans le procès-verbal de la séance du conseil communal. Il est publié sur le site internet de la commune ».

Cette disposition, qui régit la procédure d'interpellation du collège communal par un habitant de la commune en séance du conseil communal, se limitait dès lors à prévoir la publication sur le site internet du procès-verbal de la séance du conseil communal lors de laquelle une interpellation a lieu.

En vertu de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le point de départ du délai pour introduire un recours en annulation à l'encontre d'un acte administratif ne devant être ni publié ni notifié est la prise de connaissance de l'acte par la partie requérante.

La connaissance de l'acte doit être suffisante pour faire courir le délai de recours. La connaissance suffisante d'un acte est celle de son contenu et de sa portée, ce qui n'implique pas nécessairement la communication du texte intégral de l'acte, ni la connaissance des vices qui entacheraient cet acte.

Il est exigé de la partie requérante de faire preuve d'une certaine diligence. Il ne peut être admis qu'elle diffère pour un temps indéterminé la prise de connaissance de l'acte et retarde ainsi arbitrairement la prise de cours du délai de recours. S'il est avéré que la partie requérante avait la possibilité, à une date déterminée, d'avoir une connaissance suffisante de l'acte attaqué, le recours introduit plus de soixante jours après cette date est tardif.

Il appartient à celui qui soulève une exception d'irrecevabilité d'en apporter la preuve. Il lui revient de fournir des éléments concrets, précis et concordants en vue d'établir la date et, le cas échéant, la tardiveté de cette prise de

connaissance.

La détermination de la date de cette prise de connaissance est une pure question de fait. Il s'impose de tenir compte, le plus exactement possible, des circonstances de l'espèce et de l'attitude des parties requérantes.

Celles-ci expliquent avoir pris connaissance du deuxième acte attaqué le 14 juin 2021.

La partie adverse soutient que les requérantes avaient nécessairement connaissance des actes attaqués avant cette date, compte tenu de la médiatisation du projet de la partie intervenante, ainsi que du permis que celle-ci a obtenu.

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, les articles de presse cités n'établissent pas que les requérantes avaient connaissance du deuxième acte attaqué. Ils montrent seulement que la partie intervenante entendait développer un projet sur le lot 5 du PRU3. Même si les requérantes ne prétendent pas avoir ignoré le projet de la partie intervenante, on ne peut pour autant considérer que cette médiatisation en 2018 et en mai 2020 aurait permis de porter à la connaissance du public une décision qui n'était pas encore adoptée. En effet, le deuxième acte attaqué, qui ne constitue pas la décision définitive sur la vente, n'a été adopté que le 23 novembre 2020, et il n'est requis d'agir avec diligence que lorsque l'information obtenue permet d'apprendre l'existence d'une décision, *quod non* en l'espèce.

Il ne peut également être reproché aux requérantes de ne pas avoir fait preuve de toute la diligence requise en ne questionnant pas d'initiative l'administration communale ou en ne consultant pas périodiquement le site internet de la partie adverse. En effet, le courrier de la première partie requérante à Igretec du 16 avril 2020, par lequel elle demandait notamment d'être informée de toutes autres ventes (que le lot 1) qui seraient envisagées parmi les terrains inclus dans le PRU3 est resté sans réponse. Dans ce contexte, l'absence d'autres démarches spontanées, comme celle de consulter le site internet de la commune, peut difficilement être reprochée aux requérantes. Les parties adverse et intervenante restent par ailleurs en défaut de prouver concrètement que les parties requérantes avaient ou devaient avoir connaissance de l'acte attaqué dès la présélection de la première d'entre elles dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt lancé par l'AVIQ et FAMIWAL. Le courrier d'Immoval à la première partie requérante du 21 décembre 2020 se limitait d'ailleurs à lui faire part de sa (seule) présélection. Au demeurant, l'article 12 de l'appel à manifestation d'intérêt indique que l'offre doit contenir, dans le cadre d'un immeuble

à construire, les documents suivants : “Une copie de(s) acte(s) authentique(s) ou de tout autre document utile démontrant qu’il dispose de la maîtrise foncière du bien ou qu’il en disposera au plus tard lors de la sélection finale du projet”. La présélection de la partie intervenante n’impliquait dès lors pas nécessairement que le deuxième acte attaqué ait été adopté. Si les articles de presse des 24 et 25 novembre 2020 cités par la partie intervenante relatent l’existence du deuxième acte attaqué, ils ne permettent pas d’établir que les parties requérantes en avaient connaissance ou qu’elles auraient été nécessairement négligentes en se privant de telles informations. Compte tenu du courrier que la première requérante avait adressé à Igretec le 16 avril 2020, mais aussi de ce que la vente du terrain ne s’est pas faite dans le cadre d’une procédure administrative formellement organisée, de tels manquements peuvent difficilement leur être reprochés.

Au vu des circonstances particulières de l’espèce, il ne peut être affirmé que les requérantes auraient elles-mêmes reporté imprudemment la prise de connaissance effective du deuxième acte attaqué.

L’exception d’irrecevabilité *ratione temporis* du recours ne peut être retenue.

VI. Moyen unique – Première branche

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

Les parties requérantes soulèvent un moyen unique, pris de « la violation des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne et des principes de transparence, d’égalité et de libre concurrence en matière de contrats publics qui en découlent, des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 4 et 5 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, du principe de motivation matérielle, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l’erreur ou de la contradiction dans les motifs, de l’erreur manifeste d’appréciation, et de l’excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elles exposent ce qui suit :

« En ce que, [...] ; l’adoption des actes attaqués portant sur l’aliénation de gré à gré de la partie du lot 5 du PRU3 appartenant à la ville de Charleroi n’a été précédée d’aucune publicité particulière permettant aux tiers intéressés et notamment aux requérantes, de faire offre en vue de l’achat de ce terrain ;

Et que, tous et chacun des motifs invoqués dans la délibération du conseil communal du 23 novembre 2020 sont soit entachés d'erreurs ou de contradictions, soit ne peuvent justifier, isolément ou en combinaison avec d'autres, le recours à la vente de gré à gré sans publicité ;

Et que aucune circonstance exceptionnelle ne pouvait justifier que la partie adverse se dispense d'assurer une publicité préalable suffisante permettant aux candidats intéressés de se manifester et de déposer une offre d'achat, ni qu'elle ignore purement et simplement l'offre déjà formulée par les requérantes concernant l'ensemble des terrains disponibles au sein du PRU3 ;

Alors que, en application des dispositions et principes visés au moyen et plus spécialement des articles 49 et 56 du Traité, des principes de transparence, d'égalité et de libre concurrence et des articles 10 et 11 de la Constitution, la vente du terrain litigieux ne pouvait être décidée qu'après l'organisation de mesures de publicité adéquates, sauf à justifier, *quod non* en l'espèce, de circonstances exceptionnelles, légalement admissibles, autorisant l'absence de publicité au regard de l'intérêt général ».

Elles rappellent que la vente d'un bien du domaine privé d'une autorité administrative n'échappe à la législation sur les marchés publics qu'à la condition que cette vente ne soit pas accompagnée d'obligations exprimant les besoins de celle-ci ou qu'elle ne s'inscrive dans une procédure de marché public fractionnée. Elles précisent que toute opération de vente implique de respecter les principes généraux de droit de l'Union européenne, dont ceux d'égalité, de non-discrimination, de transparence et de proportionnalité, ainsi que les principes généraux de droit belge de légalité, de motivation matérielle, de bonne administration, de minutie et aussi d'égalité et de non-discrimination. Elles affirment que les règles générales applicables dans un tel cas sont synthétisées en Région wallonne dans une circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux. Elles écrivent qu'il en découle que si certes, le recours à la vente publique n'est pas obligatoire, il faut à tout le moins que les décisions des communes soient adoptées au terme d'une procédure respectant l'égalité entre les candidats acheteurs potentiels, en leur permettant à tous de se porter candidats, et que, même en cas de vente de gré à gré, cela implique au moins une obligation de publicité adéquate et une obligation de comparaison effective des offres déposées selon des critères non-discriminatoires. Elles estiment que l'opération visée présente un caractère transfrontalier et devait donc respecter les principes de droit (européen) visés ci-dessus.

Elles exposent que les différents paramètres de la publicité, des critères de choix et de la procédure sont variables, mais doivent faire l'objet d'une appréciation objective et minutieuse. Elles citent plusieurs extraits de la circulaire du 23 février 2016 précitée à ce propos. Elles relèvent que le Conseil d'État a jugé que des communiqués de presse parus dans deux quotidiens ne suffiraient pas pour respecter les principes exposés ci-dessus. Elles affirment que l'absence de toute publicité constitue l'exception qui ne peut être admise que si des circonstances exceptionnelles le justifient au regard de l'intérêt général. Elles observent encore que la circulaire du

23 février 2016 précitée cite à titre d'exemple la vente d'un excédent de voirie à un riverain. Selon elles, une décision du conseil communal en ce sens devrait comporter une motivation renforcée rendant compte de ces circonstances exceptionnelles.

Elles affirment que les actes attaqués n'ont été précédés d'aucune publicité adéquate, ni particulière. Elles considèrent que les « jeux étaient déjà faits », au vu d'une note du service patrimoine du 26 octobre 2020 indiquant que les parcelles de terrain litigieuses devaient être vendues à la partie intervenante. Elles relèvent que le conseil communal de la partie adverse aurait ainsi expressément reconnu dans le deuxième acte attaqué que la procédure était réalisée sans publicité particulière préalable.

Elles reviennent sur la motivation formelle du second acte attaqué, qui chercherait en vain à justifier l'absence de publicité préalable, par une série de motifs qu'elles rappellent. Elles estiment que les différents motifs listés sont entachés d'erreurs ou de contradictions, et en tous cas qu'ils ne peuvent pas justifier seul, ou ensemble, le recours à la vente de gré à gré sans publicité, et qu'ils ne sont donc pas légalement admissibles. Elles indiquent même qu'ils révéleraient une distorsion illicite de concurrence, ayant permis à la partie intervenante d'obtenir l'attribution du contrat de location longue durée de l'AVIQ et FAMIWAL évoqué *supra*.

Elles font valoir que si différents motifs peuvent, s'ils sont exacts et non contredits par le dossier, *quod non*, justifier le principe d'une mise en vente du terrain concerné, ils sont manifestement sans lien avec la décision de vendre un tel terrain de gré à gré sans publicité à une société déterminée plutôt qu'à tout autre acquéreur potentiel. Elles visent les motifs liés à l'exigüité du terrain, son « imbrication » dans le lot 5, son absence d'utilité pour la partie adverse, l'intérêt à le vendre, et l'engagement qu'elle aurait pris de le céder dans le cadre du contrat relatif à l'opération d'aménagement urbain.

Elles considèrent qu'aucun de ces motifs ne peut justifier une vente de gré à gré sans publicité. Elles soutiennent qu'une publicité adéquate, c'est-à-dire l'usage de tous moyens transparents, lisibles, annonçant précisément l'objet de l'opération envisagée, aurait dû, selon elles, être réalisée. Elles estiment, en ce qui les concerne, que la partie adverse a plutôt tenté d'entretenir le flou autour des opérations litigieuses. Elles exposent que le motif suivant lequel le projet a fait l'objet d'une vaste campagne de publicité serait vague et imprécis et que cette affirmation illustre la volonté de dissimuler l'opération en cours dans le vaste champ d'informations générales portant sur le développement de l'ensemble du projet *Left side Business Park*. Elles contestent

que la diffusion d'informations à connotation politico-publicitaire puisse être considérée comme des mesures de publicité légales adéquates portant sur la vente litigieuse d'une partie du lot 5. Elles reprochent également aux rapports de publicité versés au dossier administratif de présenter une version tronquée de la réalité, en omettant de mentionner les manifestations d'intérêt des requérantes. Ces mêmes rapports confirmeraient que seule une publicité informelle et mondaine du projet litigieux aurait été donnée au projet *Left Side Business Park*, mais jamais, de manière structurée, précise et publique, des modalités de sa commercialisation et de sa réalisation.

Elles indiquent encore que les motifs énoncés à l'appui du deuxième acte attaqué sont entachés d'erreurs ou de contradictions. Selon elles, le fait que la partie du lot n° 5 appartenant à la partie adverse soit exigüe, ne ferait que 1006,01 m² et serait imbriquée dans le terrain ne pourrait en rien justifier sa vente en l'absence de mesures de publicité adéquates et pourrait seulement, le cas échéant, donner lieu à une mise en vente concomitante avec mesures de publicité organisées ensemble par leurs propriétaires. Elles soutiennent que la partie adverse ne pouvait se retrancher derrière l'OTW pour justifier sa position, puisqu'à l'adoption du deuxième acte attaqué, aucune vente n'avait été conclue entre l'OTW et la partie intervenante. Elles relèvent encore qu'il ressort du mail du 16 mai 2020 de l'OTW à IGRETEC que le conseil d'administration de l'OTW se serait, dans leur thèse, borné à marquer son accord de principe à la « vente à IGRETEC » de certains lots, et que ce ne serait que par un compromis du 28 juin 2021 que la vente serait effectivement intervenue. Elles ajoutent encore qu'un terrain de 1000 m² n'est pas exigü, et que le lot n° 5 ne serait pas propriété indivise de l'OTW, de la partie adverse et du S.P.W. Mobilité et infrastructure, mais serait constitué de plusieurs terrains appartenant à chacun d'entre eux séparément, ainsi que les pièces du dossier le démontrent.

Elles critiquent également le motif selon lequel le terrain ne présenterait d'intérêt que pour la partie intervenante, l'estimant manifestement erroné, et même incompréhensible, dès lors qu'elles ont informé Igretec et la partie adverse à plusieurs reprises de leur intérêt dans le développement de l'ensemble du « *Left Side Business Park* ». Elles renvoient en particulier à une offre du 16 avril 2020 de la première partie requérante portant sur l'acquisition en pleine propriété de l'ensemble des terrains restant disponibles sur le site, dans laquelle il était demandé qu'elle soit transmise dans les meilleurs délais aux propriétaires concernés.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse expose, quant à la première branche, que la vente de gré à gré du terrain à la partie intervenante, promoteur dont le projet a été sélectionné par l'aménageur urbain (Igretec), n'est que l'exécution par la partie adverse des obligations qu'elle a contractées dans les conventions conclues avec cette dernière. Elle soutient que la vente à un tiers qui n'a pas présenté de projet à l'aménageur urbain pour le lot 5 du PRU3 constituerait une violation de ses obligations contractuelles et une violation des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que des principes d'égalité et de non-discrimination. Elle indique que, dans ces circonstances de fait et de droit, la vente ne viole ni les articles 49 et 56 du TFUE, ni les principes de transparence, d'égalité et de libre concurrence en matière de contrats publics qui en découlent, ni les articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle fait valoir que le projet *Left side business park* a fait l'objet d'une très large publicité au niveau international (MIPIM) et au niveau régional, au Forum immobilier de Charleroi métropole, et souligne que les requérantes étaient présentes à ces événements avec divers projets et qu'elles sponsorisent le Forum immobilier, de sorte qu'elles ont ainsi été parfaitement informées de ce projet. Elle en veut pour preuve que les requérantes ont pu marquer intérêt pour le lot 1 dès le 15 novembre 2017, élaborer un projet, obtenir l'accord de l'OTW sur la cession du terrain, cession qui n'a pas fait l'objet d'une publicité autre que celle faite pour le projet d'urbanisme lui-même, et obtenir un permis d'urbanisme.

Elle en déduit qu'avec Igretec, elles ont largement respecté les articles 49 et 56 du TFUE, les principes de transparence, d'égalité et de libre concurrence en matière de contrats publics, les articles 10 et 11 de la Constitution, et le principe de transparence au stade du choix du promoteur et du projet.

Elle relève qu'aucune disposition légale n'impose aux communes de recourir à une procédure d'adjudication publique ou restreinte pour la vente des biens immeubles qui leur appartiennent, ni de procéder à une publicité. Selon elle, le principe d'égalité n'implique pas, à défaut de disposition légale, que les communes seraient tenues de recourir à l'adjudication publique ou restreinte pour aliéner leurs biens immobiliers ou de procéder systématiquement à une publicité.

Elle affirme que la motivation formelle de la décision du 23 novembre 2020 permet aux requérantes de comprendre ce qui suit :

- la parcelle se situe dans le périmètre du lot 5 du projet d'urbanisme *Left side business park* ;
- ce projet a fait l'objet d'une très large publicité qui a permis à tout acteur de l'immobilier d'en être informé ;
- la partie intervenante a élaboré un projet pour le lot 5 pour lequel un permis unique a été accordé ;
- la désaffectation et la cession du terrain communal est nécessaire pour la mise en œuvre de ce projet ;
- l'OTW a marqué son accord de principe sur la cession de son bien à la partie intervenante ;
- dans la convention conclue avec Igretec, la ville s'est engagée à vendre les terrains dont elle est propriétaire pour permettre la réalisation du projet d'urbanisme ;
- seule la partie intervenante dispose d'un projet immobilier et des autorisations nécessaires à sa mise en œuvre pour le lot 5 ;
- pour ces raisons, le bien doit être désaffecté et vendu de gré à gré sans publicité à la partie intervenante.

La partie adverse estime que cette motivation est adéquate et démontre que la décision repose sur des faits établis et légalement admissibles.

Elle soutient qu'il ne peut lui être reproché l'aliénation de gré à gré du lot 5 sans publicité particulière préalable, ce motif ne pouvant être isolé des autres. Elle estime que :

« les motifs selon lesquels le projet de la (partie intervenante) fait partie du projet dit "*Left Side Business Park*", qu' (elle) a obtenu un permis unique, que dans le cadre du projet "*Left side business park*", mettant en œuvre le contrat relatif à l'opération d'aménagement urbain et de redynamisation du site "les rives de Charleroi" conclu entre la ville et Igretec, la ville de Charleroi s'est engagée à céder les terrains dont elle est propriétaire suffisent à motiver adéquatement la décision de vendre de gré à gré ».

Elle ajoute que les considérations relatives à l'exiguïté du terrain et à la propriété indivise du lot 5 sont surabondantes mais exactes.

C. Mémoire en intervention

La partie intervenante expose, tout d'abord, qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne détermine la procédure que doit suivre une commune lorsqu'elle souhaite recevoir des offres de prix en vue de la vente de gré à gré d'un immeuble. Elle soutient que le respect du principe d'égalité n'implique pas, ainsi que cela ressort

de la circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux, le recours à une vente publique ni nécessairement à la publicité préalable appelant tout intéressé à remettre offre. Elle fait valoir que le Conseil d'État a déjà jugé que lorsqu'un requérant n'a effectué aucune démarche en temps utile pour se faire connaître comme amateur ou s'opposer à la vente des parcelles, l'autorité n'avait pas l'obligation de le considérer comme un amateur potentiel et il se trouvait donc dans une situation objectivement différente de celle de l'acquéreur (C.E., n° 239.913 du 20 novembre 2017) (ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.239.913). Elle revient ensuite sur l'arrêt du Conseil d'État n° 233.355 du 23 décembre 2015 (ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.233.355). Elle expose que cet arrêt vise la conclusion d'un bail emphytéotique par une autorité administrative, alors qu'il résulterait selon elle de la jurisprudence de la Cour de Justice (C-451/08, 25 mars 2010, *Helmut Muller*) (ECLI:EU:C:2010:168) que l'octroi d'un droit de construire et d'exploiter un bien immobilier (public) ne se confond pas avec la vente de ce bien. Elle en déduit qu'au regard des règles du Traité, la vente se distingue donc du bail emphytéotique (ou de la concession de travaux/services) et que si la vente est visée par les règles du Traité, c'est au titre des règles en matière d'aide d'État. Selon elle, ces règles ne requièrent pas la publicité et mise en concurrence, de sorte que la vente « de gré à gré » est tout à fait admise pour autant qu'elle s'opère au prix estimé par un expert selon les règles communément applicables. Elle fait également valoir que dans cet arrêt précité du 23 décembre 2015, le Conseil d'État a condamné l'absence totale de mise en concurrence pour une opération définie et que, pour ce qui concerne les mesures de publicité, il a jugé que « le degré de publicité adéquate implique à l'évidence bel et bien que d'autres parties potentielles provenant d'autres États membres soient dans la possibilité d'en prendre raisonnablement connaissance de manière effective et de décider, après mûre réflexion, de manifester ou non leur intérêt en fonction de cette publicité ».

Elle relève qu'en l'espèce, les actes attaqués ne résultent pas d'une opération isolée d'une vente de biens immobiliers déterminés assortie de conditions particulières, mais s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du projet *Left Side Business Park* confiée par la ville à Igretec. Selon elle, la vente suit le projet immobilier présenté et accepté par Igretec et soutenu par un permis et ce, *a minima*, au prix estimé par le Comité d'Acquisition.

Elle soutient qu'en l'espèce, la partie adverse et Igretec ont assuré au projet de *Left Side Business Park* une publicité extensive et ont mené de manière publique pendant plusieurs années leurs recherches d'investisseurs pour concevoir des projets sur les différents lots du site. Elle indique que la meilleure preuve de ce que

cette publicité a été adéquate (pour permettre aux candidats potentiels de présenter des projets) est qu'elle a permis notamment aux parties requérantes de présenter un projet pour le lot 1 dès 2017 et d'acquérir, ensuite de cette présentation et acceptation, auprès de l'OTW les terrains relatifs à ce lot. Elle affirme qu'une série d'autres candidats se sont également manifestés auprès d'Igretec grâce à cette publicité et ont pu réaliser la même opération sur d'autres lots.

Elle indique que la publicité donnée par la ville de Charleroi et Igretec au projet ayant permis aux candidats intéressés de se présenter, y compris les candidats provenant d'autres États membres, a rempli l'objectif recherché et qu'elle constitue une publicité adéquate au regard des principes de transparence, d'égalité et de non-discrimination. Elle rappelle que plusieurs lots du projet *Left Side Business Park* ont été alloués (et le foncier vendu) à différents opérateurs, nationaux ou étrangers, tous ayant dès lors eu l'opportunité d'accéder au projet. Elle cite l'exemple de la chaîne hôtelière VAN DER VALK, qui a acheté les terrains du lot 3. Elle relève que les requérantes ont eu l'opportunité, à l'instar de tout autre opérateur (investisseur, promoteur, constructeur), de présenter un projet pour n'importe quel lot du *Left Side Business Park*. Selon elle, il est incontestable qu'elles n'ont pas présenté de projet pour le lot 5 ni pu dès lors prétendre à un intérêt (ou manifester un tel intérêt) pour l'acquisition du foncier de ce lot 5 « en temps utile ». La partie intervenante en déduit qu'elles ne sont donc objectivement pas dans une situation qui lui est comparable concernant la vente par la ville de Charleroi de ses parcelles du lot 5, et que les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence ont dès lors été respectés et que les requérantes ne pourraient prétendre avoir été victimes d'une violation de ces principes.

Elle ajoute que la délibération du 23 novembre 2020 du conseil communal est suffisamment et correctement motivée en chacun des éléments qu'elle cite. Elle affirme ne pas apercevoir en quoi la décision serait insuffisamment, incorrectement ou illégitimement motivée, et justifie sa position comme suit :

- « - Le projet "*Left Side Business Park*" a effectivement fait l'objet d'une vaste campagne de publicité ;
- La vente des parcelles de la ville de Charleroi ne se justifie que par et dans le cadre de la réalisation du PRU3 et ce motif est légitime au regard de la jurisprudence de la Cour de justice ;
- Il est incontestable que seule EIFFAGE DEVELOPMENT a présenté un projet pour le lot 5, obtenu un permis pour celui-ci et est donc la seule société/le seul opérateur dans les conditions pour l'acquisition des parcelles de la ville relatives au lot 5. À ces égards, il faut en outre rappeler :

* Qu'on ne peut considérer, comme le font les requérantes, que le considérant

lié au permis serait “auto-confectionné” et encore moins qu’il justifie à lui seul la justification de la vente en gré à gré ; non seulement le permis unique a été délivré, non par la ville, mais par la Région (ses fonctionnaires dirigeant et technique) qui a également adopté le PRU3 ; en outre, le considérant lié au permis ne vise qu’à établir qu’EIFFAGE DEVELOPMENT dispose d’un projet autorisé sur le lot 5 et qu’elle se trouve dès lors dans les conditions que la ville avait convenues avec IGRETEC, dans la convention d’aménagement urbain, pour exécuter son engagement de vendre ses parcelles, ce considérant ne peut être isolé des autres comme le font les requérantes ;

- * Que les manifestations d’intérêt de la première requérante pour l’acquisition de terrains dans le PRU3 ne visaient que le lot 1, seul lot pour lequel elle avait un projet de développement immobilier ; la volonté d’acheter toutes les autres parcelles ne pouvait être prise en compte dès lors que la vente est conditionnée par l’existence d’un projet accepté par IGRETEC et soutenu par un permis, ce dont les requérantes étaient au demeurant parfaitement informées ;
- Il est vrai que la parcelle de la ville est relativement exigüe et imbriquée dans celle de l’OTW ; seule elle ne permet pas de développer un projet immobilier / une tour de bureaux ; il est inexact de prétendre à une promotion conjointe entre le propriétaire de ces parcelles et l’OTW, dès lors qu’il a décidé, lors du CA de cette dernière du 13 mai 2020, d’accepter l’offre d’achat du lot 5 d’EIFFAGE DEVELOPMENT ;
- Il est donc correct de faire état de la décision de l’OTW prise le 13 mai 2020 par son conseil d’administration de vendre ses parcelles (constructions) du lot 5 à EIFFAGE DEVELOPMENT ; les requérantes ne peuvent feindre d’ignorer le rôle d’IGRETEC ou de ne pas saisir le sens du courriel du 16 mai 2020 dès lors qu’elles ont suivi le même processus pour l’acquisition auprès de l’OTW du lot 1, via IGRETEC. Les requérantes se trompent également en considérant que la convention signée entre EIFFAGE DEVELOPMENT et l’OTW le 28 juin 2021 rend la vente définitive ».

Elle conclut ses développements en faisant valoir qu’une publicité adéquate a été faite autour du projet du *Left Side Business Park*, qu’il n’y avait pas lieu de « mettre en concurrence » la vente des parcelles du lot 5 par la ville ni de considérer les requérantes comme « candidats acquéreurs » injustement écartés ou évincés dès lors qu’elle seule avait en temps utile proposé un projet de développement immobilier pour le lot 5, accepté par Igretec et autorisé par un permis.

D. Mémoire en réplique

Les requérantes exposent qu’il est de principe que la vente d’un terrain par une commune ne peut se faire que dans le respect de plusieurs obligations découlant tant des principes généraux du droit primaire de l’Union européenne que des principes du droit administratif interne. Elles relèvent que le principe d’égalité requiert en règle de donner à une telle opération une publicité adéquate, d’organiser une procédure permettant à tout acquéreur potentiel de pouvoir se porter candidat, de comparer effectivement et sérieusement les différentes offres le cas échéant reçues et

de ne pas appliquer de critères discriminatoires dans le choix de l'acquéreur.

Elles soulignent que la circulaire du 23 février 2016 « portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux » indique que la publicité requise n'implique pas nécessairement de recourir aux mêmes canaux de diffusion que pour un marché public, mais doit être proportionnelle à l'importance de l'opération envisagée et à l'intérêt qu'elle peut susciter. Selon elles, il faut entendre par mesures de publicité adéquates, tous moyens transparents et lisibles annonçant précisément l'objet de l'opération envisagée. Elle expose que dans son arrêt du 23 décembre 2015, n° 233.355 (ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.233.355), le Conseil d'État a considéré que de simples annonces dans la presse, sans détails sur l'opération envisagée, n'étaient pas suffisantes.

Elles relèvent qu'à la différence de ce qui s'était produit dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 239.913 du 20 novembre 2017 (ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.239.913), elles se sont manifestées bien avant l'adoption de toute décision de vente de la partie adverse et qu'aucun motif objectif et légitime ne justifiait en l'espèce de céder le terrain litigieux à tel promoteur plutôt qu'à tel autre.

Elles contestent qu'une distinction doive être opérée en fonction de la nature des contrats passés par les autorités publiques sur leurs biens immobiliers et affirment que si le Conseil d'État a pu décider dans l'arrêt *Kinepolis* qu'il convenait d'assurer une concurrence suffisante et une publicité adéquate à la passation d'un contrat d'emphytéose, il en va *a fortiori* de même pour la passation d'un contrat de vente immobilière.

Elles font valoir que la thèse de la partie adverse selon laquelle la convention d'aménageur urbain lui imposait de céder son terrain au promoteur "choisi" par Igretec est inexacte et impliquerait l'illicéité de cette convention, puisqu'Igretec serait prétendument dispensée de respecter les principes de concurrence, de transparence et d'égalité de traitement dans son "choix" du promoteur appelé à développer le lot 5. Elles ajoutent qu'en tout état de cause, il ne peut être déduit du simple fait que la vente litigieuse procéderait de l'exécution d'obligations conventionnelles de la partie adverse, ce que les requérantes contestent, que cette vente échapperait aux critiques de légalité soulevées dans le recours, un tel argument constituant une pure pétition de principe.

Elles soutiennent que la publicité qui aurait prétendument été donnée au

projet *Left Side Business Park* depuis plusieurs années, vantée tant dans les motifs du deuxième acte attaqué que dans les mémoires des parties adverse et intervenante, n'est nullement de nature à justifier, en l'espèce, la vente ultérieure, de gré à gré et sans publicité, du terrain de la partie adverse.

Elles font valoir que les « rapports de publicité » établis par Igretec concernant la commercialisation du *Left Side Business Park* et produits par la partie adverse en pièces 19 et 20 du dossier administratif relatent de manière tronquée ladite « publicité » et les manifestations d'intérêt ayant pu être enregistrées par Igretec. Elles constatent que ces rapports omettent de mentionner les manifestations d'intérêt des requérantes, pour ne retenir déjà que celles de la FGTB, d'Eiffage et de Vandervalk. Selon elles, ces « rapports » confirment qu'il n'a été question du projet *Left Side Business Park* que de manière informelle ou mondaine, mais jamais, de manière structurée, précise et publique. Elles relèvent qu'aucune des coupures de presse ainsi répertoriées ne comporte d'informations précises sur une mise en vente du lot 5 et les requérantes n'ont jamais été informées d'une telle mise en vente et n'ont partant jamais eu l'occasion de faire offre pour son acquisition.

Elles ajoutent que la publicité éventuelle ayant entouré l'adoption et l'opérationnalisation du PRU est également inopérante et impuissante à justifier la vente litigieuse. Elles avancent qu'elle ne fut rien d'autre que l'expression par chaque entité publique concernée de son souhait de prendre part au projet et ne peut en rien se confondre avec la publicité requise pour la mise en vente d'un terrain déterminé appartenant à l'une de ces autorités publiques. Elles affirment qu'il n'y a, en réalité, jamais eu de procédure d'information de nature à permettre à tout promoteur d'être informé et/ou de se porter candidat pour l'acquisition de ce lot 5. Elles exposent que contrairement à ce qu'indique la partie intervenante, le fait que certains opérateurs aient pu réaliser un projet sur d'autres lots du PRU3 ne modifie évidemment pas ce constat.

Elles renvoient aux critiques de leur requête concernant les autres motifs sur lesquels se fonde la décision du conseil communal du 23 novembre 2020. Elles ajoutent que le motif selon lequel la vente du terrain concerné est nécessaire au développement du projet conforme au PRU3 pour lequel la partie intervenante a obtenu un permis ne permet pas à celle-ci d'acheter sans autre forme ni procédure le terrain sur lequel il porte. Si elles ne critiquent pas en soi la délivrance à un promoteur d'un permis sur le terrain d'un pouvoir public, elles stigmatisent le fait de s'autoriser ensuite de l'existence de ce permis – quelle qu'en soit l'autorité délivrante – pour considérer que ce bien doit nécessairement, voire obligatoirement, être cédé à son

titulaire. Elles font valoir que l'intervenante est également malvenue de soutenir qu'elle aurait été la seule à présenter à Igretec un projet concret pour le lot 5, alors que les requérantes ont, quant à elles et nonobstant leurs manifestations expresses d'intérêt pour tous les lots du PRU3, été placées dans l'impossibilité de se manifester pour ledit lot 5. Elles indiquent encore que le motif selon lequel le projet de l'intervenante s'inscrirait dans la réalisation du PRU3 est faux car ce projet est, en réalité, très éloigné des prescriptions du PRU3 pour le lot 5, le PRU3 prévoyant un immeuble rectangulaire – et non pentagonal comme le projet de l'intervenante –, ainsi que des logements – et non des bureaux comme ce projet le prévoit.

Elles font également valoir que la référence à la décision du conseil d'administration de l'OTW du 13 mai 2020 de vendre à la partie intervenante le terrain du lot 5 est également un motif erroné et sans aucune pertinence, puisque le courriel de l'OTW est adressé à Igretec, semble faire suite à une offre d'achat d'Igretec et est donné « sous certaines conditions ». Elles ajoutent que la délibération de l'OTW du 13 mai 2020 permet de comprendre que la vente par l'OTW n'était aucunement parfaite à cette date et qu'elle ne pouvait en rien constituer une justification de la décision de la vente par la partie adverse. Elles ajoutent qu'en tout état de cause, la décision de l'OTW de vendre l'un de ses terrains ne saurait justifier que la partie adverse s'abstienne de toute procédure ou mesure de publicité, et qu'elle décide de vendre de gré et gré et sans publicité l'un de ses terrains à l'intervenante.

Elles soutiennent que le « droit de premier refus » accordé par Igretec à la partie intervenante et la négociation exclusive menée entre ces deux parties, fondés sur les mêmes prémisses juridiquement incorrectes, étaient également illégaux et ne peuvent permettre de pallier l'absence de mise en concurrence organisée par la partie adverse.

E. Dernier mémoire de la partie adverse

Sur le plan du droit interne, la partie adverse expose, tout d'abord, que la vente du terrain ne peut être isolée de manière artificielle de la recherche d'un promoteur dans le cadre de la mise en œuvre du PRU3, confiée à Igretec, et de la réalisation du projet d'urbanisme. Elle rappelle que le projet a fait l'objet d'une publicité suffisante, à savoir une présentation au MIPIM 2015 et aux éditions 2016 et 2017, ainsi qu'une présentation au Forum immobilier de Charleroi métropole 2015, 2016 et 2017. Elle relève que sur base de cette publicité, un promoteur et un seul, Eiffage a présenté un projet pour le lot 5, projet pour lequel il a obtenu un permis unique.

Elle rappelle qu'elle n'a pas confié à Igretec une mission d'agent immobilier mais d'aménageur urbain chargé de la mise en œuvre d'un projet d'urbanisme et notamment de la commercialisation, à savoir la recherche d'un promoteur, et que dans ce cadre, Igretec recherchait un promoteur pouvant réaliser un projet s'intégrant dans le PRU3, pas un acheteur pour un terrain et qu'un seul promoteur s'est présenté avec un projet. Estimant que cette circonstance est déterminante, elle indique ensuite qu'il est « logique et de bon sens » qu'elle cède au promoteur qui a présenté un projet et obtenu un permis la parcelle litigieuse, de gré à gré, sans publicité.

Elle ajoute ce qui suit :

« Alors que l'objectif poursuivi est atteint, à savoir qu'IGRETEC a trouvé un promoteur avec un projet pour le lot 5 du PRU, on aperçoit mal, de manière rationnelle, que la ville de Charleroi, initiatrice du PRU, décide de vendre ce terrain en vente publique voire de gré à gré avec publicité et vienne ainsi rendre impossible la mise en œuvre du projet du promoteur et par conséquent la mise en œuvre du projet d'urbanisme qui sous-tend le PRU. Autant se tirer une balle dans le pied ».

Elle revient sur la motivation du deuxième acte attaqué, qu'elle synthétise, et estime que cette motivation formelle est adéquate, pertinente et suffisante. Elle ajoute que cette décision n'est pas motivée par le fait que la partie intervenante dispose d'un permis unique, mais par la circonstance qu'elle a obtenu un permis et que le projet auquel il se rapporte fait partie du projet dit *Left Side Business park*.

S'agissant du respect des articles 49 et 56 du TFUE, elle expose que la vente du terrain litigieux, sur lequel est construit un immeuble appartenant à l'OTW, qui ne peut être démoli sans son accord, et dont la valeur vénale est de 200.000 euros ne présente pas un intérêt transfrontalier. Elle relève que ce qui est susceptible de présenter un intérêt transfrontalier, c'est le projet d'urbanisme mis en œuvre par la partie adverse, non pas en sa qualité de propriétaire mais dans l'exercice de ses compétences en matière d'aménagement du territoire. Elle affirme que la publicité réalisée autour de ce projet au MIPIM à Cannes est suffisante, et que les promoteurs intéressés, dont la requérante, ont pu présenter un projet. Elle soutient que les articles 49 et 56 du TFUE ne lui imposent pas de soumettre en outre à publicité et concurrence la vente d'un terrain dont elle est propriétaire dans le périmètre du PRU.

Elle suggère, à titre subsidiaire, de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, libellée comme suit :

« Les articles 10 et 11 de la Constitution et les principes d'égalité, de non-

discrimination lus seuls ou conjointement avec les articles 49 et 56 du TFUE imposent-ils à une commune, initiatrice d'un périmètre de remembrement urbain, auteur du projet d'urbanisme qui le sous-tend, qui a confié conventionnellement à une association intercommunale dont elle est associée, une mission d'aménageur urbain contenant notamment la commercialisation et la recherche de promoteurs pour réaliser ce projet d'urbanisme de soumettre la vente d'une parcelle de terrain dont elle est propriétaire dans le périmètre du projet à un formalisme de publicité et/ou à une procédure concurrentielle, alors que l'aménageur urbain, qui a soumis le projet d'urbanisme qui sous-tend le PRU à publicité en le présentant au MIPIM en 2015, 2016 et 2017 et au Forum immobilier de Charleroi métropole en 2015, 2016 et 2017, a trouvé un promoteur qui lui a présenté un projet d'immeuble de bureau pour lequel il a obtenu l'autorisation administrative requise pour le mettre en œuvre et l'exploiter et que ce projet se situe dans le lot du PRU dont la commune est, pour partie, propriétaire ? ».

F. Dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante livre ses « dernières observations » en faisant valoir ce qui suit :

« QUANT À L'INTÉRÊT DES REQUÉRANTES POUR L'ACQUISITION DU LOT 5

Comme l'admet Monsieur le premier Auditeur chef de section, il ne peut être contesté que les requérantes n'ont jamais manifesté leur intérêt pour le lot 5, càd présenté un projet immobilier sur le lot 5 (à IGRETEC).

Par conséquent, l'on ne peut déduire des courriers des 16 et 30 avril 2020 des requérantes, qu'ils constituent une offre valable pour l'acquisition du foncier du lot 5. En effet, dans son courrier du 16 avril 2020, IRET indique être « sur le point de finaliser un dossier de demande de permis » et invite le directeur général d'IGRETEC à « prendre en considération la présente offre et de bien vouloir la transmettre dans les meilleurs délais aux propriétaires des terrains concernés ». L'offre vise l'acquisition en pleine propriété du lot 1 du PRU au prix de 260 €/m² “en première phase” et tous autres lots qui subsisteraient.

Or, d'une part les requérantes sont parfaitement informées du processus de vente des lots du PRU (vente ensuite de la présentation d'un projet immobilier à IGRETEC) pour l'avoir suivie, sans critique, pour l'acquisition du lot 1. De l'autre, il n'est pas contesté que les requérantes n'ont jamais présenté un projet pour le lot 5. Et l'on ne peut déduire cette absence d'un défaut de publicité autour du PRU, les requérantes ayant été, sur la base de celle-ci, aptes à présenter un projet pour le lot 1. Elles ont “choisi” le lot 1, officiellement dès novembre 2017. Elles n'ont pas été “sélectionnées” pour le lot 1, à défaut de toute concurrence sur ce lot 1. L'on ne peut dès lors reprocher à IGRETEC de ne pas avoir transmis à la VILLE DE CHARLEROI ou à l'OTW l'offre des requérantes du 16 avril 2020 (prolongée par le courrier du 30 avril 2020) “pour tout autre lot disponible dans le PRU” (en particulier le lot 5) dès lors qu'aucun autre projet (que celui vanté pour le lot 1 et pour lequel la demande de permis est en voie d'être finalisée) n'est présenté par les requérantes dans leur courrier du 16 avril 2020.

Depuis le MIPIM 2018, les requérantes ont pourtant connaissance du projet Ohrizons sur le lot 5. En écrivant qu'elles sont intéressées par d'autres lots que le lot 1, elles ne peuvent donc pas (prétendre *a posteriori*) viser le lot 5. L'on ne peut dès lors considérer que les requérantes ont (valablement) manifesté un intérêt à acquérir le foncier d'autres lots du PRU que le lot 1 (en particulier le lot 5).

QUANT À LA PUBLICITÉ ADÉQUATE
LES ARTICLES 49 ET 56 DU TRAITÉ NE S'APPLIQUENT PAS À LA VENTE
DE BIENS IMMOBILIERS PUBLICS

Rien ne permet d'affirmer que les articles 49 et 56 du Traité (liberté d'établissement et de prestation de services), dont les principes de transparence et de concurrence sont les corollaires, s'appliquent en l'espèce. Aucune jurisprudence de la Cour de Justice, aux termes de laquelle ces principes s'appliqueraient à la vente de biens immobiliers par des autorités publiques, n'est produite. Et pour cause, il n'en existe pas.

Rappelons que, dans son arrêt du 25 octobre 2018 rendu en l'affaire C-260/17, la Cour de Justice a précisé que tous les contrats exclus de la directive en vertu de son article 10 (ou de l'article 28 de la loi du 17 juin 2016 qui le transpose) ne sont pas pour autant soumis aux articles 49 et 56 TFUE ainsi qu'au principe de transparence du droit de l'Union. Ceux-ci n'ont lieu à s'appliquer, indique la Cour, qu'à des opérations où une autorité publique "confie la prestation d'activités économiques à un tiers" et pour autant qu'elles présentent un intérêt transfrontalier. En d'autres termes, les articles 49 et 56 du Traité n'imposent de publicité et mise en concurrence que dans le cadre de commandes publiques (marchés publics) ou de concessions (par lesquelles les autorités octroient le droit (et l'obligation) d'exploiter une activité économique (le cas échéant via un ouvrage à construire)). La vente de biens (immobiliers) par une autorité publique s'inscrit à l'inverse du processus de la commande publique (acquisition de biens, services, travaux par une autorité publique). La vente n'étant pas une commande publique (marché public), les articles 49 et 56 du Traité ne peuvent trouver à s'appliquer. Par ailleurs, dans son arrêt "*Helmut Müller*", la Cour de Justice a considéré que la vente par des autorités publiques de biens immobiliers (en l'occurrence des casernes désaffectées) ne peut s'assimiler à une concession. Comme elle l'indique, une concession est un contrat à durée déterminée par lequel l'autorité publique octroie un droit de construire et d'exploiter un ouvrage sur son terrain. Ce qui suppose que l'autorité publique soit propriétaire. En cas de vente, l'acquéreur devient plein propriétaire et tire son droit d'exploiter de son droit de propriété. En d'autres termes, l'autorité publique ne pourrait pas (plus) lui octroyer un droit de construire/exploiter un ouvrage dès lors qu'elle n'est plus propriétaire du terrain/de l'ouvrage.

Or, la Cour écarte la qualification de concession de travaux publics et considère dès lors que la vente n'est pas soumise aux directives marchés publics de l'époque. Elle ne considère pas pour autant, que du contraire, que les principes issus des articles 49 et 56 du Traité (et leur corollaire le principe de transparence) s'appliquent à la vente "litigieuse".

On en conclura que la vente du lot 5, qui permet à l'opérateur de réaliser son projet dans le PRU, ne peut donc être assimilée à une concession.

Par ailleurs, l'on ne peut contester que la vente est un contrat privé, exclusivement régi par les dispositions du code civil et pour la "passation" duquel – comme démontré ci-avant - aucune réglementation n'impose de procédure particulière aux autorités publiques (en l'occurrence une ville de Wallonie). Les requérantes invoquent les principes de transparence et concurrence du Traité qui découlent des art. 49 et 56 pour les contrats publics, reconnaissant implicitement mais certainement qu'ils ne s'appliquent donc pas à un contrat privé.

Pour tenter toutefois de justifier l'application des principes de transparence et [de] concurrence du Traité en l'espèce, les requérantes s'en réfèrent à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 233.355 du 23 décembre 2015 (« affaire Kinopolis ») rendu dans le cadre

de l'octroi d'un bail emphytéotique sur un terrain public. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat s'en réfère largement et dans le cadre de longs développements à plusieurs jurisprudences de la Cour de Justice, toutes en matière de concessions de droit (et parfois d'obligation) d'exploiter une activité économique sur un bien public (le cas échéant par le biais d'un ouvrage à construire sur ce bien). Pour considérer que le principe de transparence s'appliquerait également à une vente immobilière, les requérantes s'en réfèrent à une parenthèse de cet arrêt qui assimile la concession d'un droit d'emphytéose à la vente immobilière.

Non seulement cette assimilation se fonde sur trois mots (entre parenthèse) d'un arrêt qui fait plus de 50 pages de développement sur les concessions de droit de construire et/ou exploiter une activité économique, mais en outre cette assimilation n'a jamais été confirmée par la jurisprudence de la Cour de justice, gardienne du Traité.

Au contraire, comme indiqué ci-avant, la Cour distingue la concession d'un droit (ou d'une obligation) d'exploiter une activité économique de la vente. Ces opérations ne sont pas assimilables au regard des règles du Traité applicables.

Rien ne permet dès lors d'assimiler la vente, contrat régi exclusivement par le seul code civil et non réglementé en termes de procédure de passation (par les autorités publiques) à un "contrat public" régi par les articles 49 et 56 du Traité et l'obligation de mise en concurrence transparente (précédée de publicité adéquate et suffisante) qui en découle.

C'est ici la nature de l'opération (une vente) qui exclut l'application de ces règles et principes.

L'intérêt transfrontalier de la vente n'est dès lors pas pertinent à justifier l'application du principe de transparence issu des articles 49 et 56 du Traité. 57.

En réalité, la vente (de biens publics) n'est visée par le Traité qu'au titre et par le biais des règles en matière d'aides d'Etat, comme le fait d'ailleurs remarquer l'avocat général dans ses conclusions relatives à l'affaire "*Helmut Muller*".

Ces règles en matière d'aides d'Etat ne requièrent pas la publicité et mise en concurrence de la vente d'un bien immobilier public ; la vente "de gré à gré" est admise pour autant qu'elle s'opère au prix estimé par un expert selon les règles communément applicables.

En vertu des règles en matière d'aides d'Etat, ce qui est exigé c'est que la vente se fasse au prix du marché. Cela sera le cas lorsque (i) la vente se fait – en direct /de gré à gré – au prix déterminé par un expert sur la base de méthodes communément admises ou (ii) lorsque la vente s'opère dans le cadre d'un appel d'offres ouvert et inconditionnel ("comme une vente publique") au plus offrant (prix le plus élevé).

En l'espèce, force est de constater que la vente du lot 5 s'est faite à un prix supérieur à l'estimation du CAI (expert honorable et indépendant) et identique à celui offert par les requérantes pour le lot 1 (260€/m²).

Enfin, s'il faut considérer que les articles 49 et 56 du Traité s'appliquent à l'attribution du "droit de développer un projet dans le PRU", celui-ci a fait l'objet de mesures de publicité adéquates et suffisantes, en témoigne le fait que des investisseurs et promoteurs tant belges qu'étrangers ont pu présenter un projet à IGRETEC, en charge de la mise en œuvre de ce PRU.

À cet égard, il faut noter que la nature de l'opération en l'espèce se distingue fondamentalement de l'opération visée dans l'arrêt "*Kinopolis*" : la mise en œuvre

du PRU ne peut être assimilée à l'octroi d'un bail emphytéotique (ou d'une concession ou d'un marché) sur un terrain unique et déterminé pour une activité déterminée et "unique" ;

- plusieurs lots sont mis à disposition des investisseurs, promoteurs ou constructeurs ;
- un projet particulier (et défini) n'est pas imposé ni requis par IGRETEC pour l'un ou l'autre lot, le PRU est la seule contrainte pour celui qui veut présenter un projet et obtenir un permis (dérogatoire ou non) ;
- tous les lots sont traités de manière identique ;
- il n'y pas eu de cas de compétition entre plusieurs projets sur un même lot (en particulier le lot 5) et donc pas de nécessité d'organiser pour ce lot une procédure "publique" de mise en concurrence établissant la date de dépôt des offres, leur contenu, les critères relatifs à la capacité des candidats ou la qualité de leur projet ; il n'y a pas eu besoin de sélectionner un projet au détriment d'un autre sur l'un ou l'autre lot ;
- le prix pour l'acquisition du terrain d'assise d'un projet retenu doit être, dans tous les cas, égal ou supérieur à l'estimation faite par le CAI ; les lots 1 et 5, en tout état de cause, ont été vendus à un prix supérieur à l'estimation faite.

La publicité autour du développement du PRU a été confiée, par la VILLE DE CHARLEROI, à IGRETEC qui a assuré une large couverture médiatique, bien au-delà des frontières locales, régionales ou nationales ; la présence aux forums immobiliers les plus importants en Europe semble tout à fait adéquate pour le projet du PRU qu'IGRETEC (et la VILLE DE CHARLEROI) défend.

Ces mesures de publicité ont été par ailleurs efficaces et suffisantes puisque des investisseurs se sont présentés et que chaque lot a trouvé son projet.

La mise en œuvre du PRU ne peut s'assimiler à l'attribution d'un contrat (octroyant le droit ou l'obligation d'exploiter une activité économique) sur un bien défini qui nécessiterait de faire une publicité officielle encadrant la remise d'offres posant des critères de sélection des offres.

Le jugement prononcé le 1^{er} décembre 2022 par le tribunal de première instance (qui rejette la mesure avant dire droit dans le cadre de l'annulation de l'acte authentique de vente du lot 5) confirme que la publicité organisée autour du PRU était largement suffisante et adéquate.

En réalité, toutefois, ce que les requérantes et Monsieur le premier Auditeur chef de section critiquent, ce n'est pas la publicité faite autour du PRU, mais l'absence d'une publicité particulière organisée par ailleurs et en outre par la VILLE DE CHARLEROI (ou IGRETEC) pour la vente du foncier. Outre que cette mise en concurrence précédée de publicité serait en contradiction même avec les principes convenus pour la mise en œuvre du PRU (opération principale), il a été démontré si avant qu'elle n'est pas requise par les règles et principes du Traité de l'Union, en particulier le "principe de transparence" qui ne trouve pas à s'appliquer. Il est démontré ci-après qu'elle n'est pas davantage requise par le principe constitutionnel d'égalité de traitement, invoqué par ailleurs par les requérantes.

LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT N'EST PAS UN PRINCIPE DE PUBLICITÉ

Dans un arrêt postérieur à l'arrêt "Kinopolis" et rendu en matière de vente de

terrains publics, le Conseil d'Etat a pu rappeler que : “Aucune disposition légale n'impose aux communes de recourir à une procédure d'adjudication publique ou restreinte pour la vente des biens immeubles qui leur appartiennent, ni de procéder à une publicité ; (...) le principe constitutionnel d'égalité n'implique pas, à défaut de disposition légale, que les communes seraient tenues de recourir à l'adjudication publique ou restreinte pour aliéner leurs biens immobiliers ou de procéder systématiquement à une publicité ; que, toutefois, lorsqu'il adopte une telle décision d'aliénation, le conseil communal doit le faire en tenant compte de l'ensemble des éléments du dossier et dans le respect du principe d'égalité”.

Les arrêts de Votre Conseil cités par Monsieur le premier Auditeur chef de section le confirment : il n'existe pas – en droit belge – de principe de publicité en matière de vente (de biens publics) mais bien un principe d'égalité de traitement. Celui-ci s'applique dans tous les cas de figure : lorsque l'autorité procède à une “vente publique” et lorsqu'il procède de “gré à gré”.

On rappellera que la circulaire wallonne relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux n'a pas valeur réglementaire et ne fait pas droit. L'on ne peut dès lors en déduire une obligation de principe de publicité. Aucune disposition légale ou réglementaire (issue du CDLD ou d'autres réglementations) n'impose à l'autorité communale de procéder, par principe, à une “vente publique” (au sens de vente précédée de mesures de publicité permettant à tout intéressé de faire offre). Il reste que, comme l'indique Monsieur le premier Auditeur chef de section (à l'appui de l'arrêt du 28 mai 1997) et le confirme l'arrêt *Laera* précité, la décision de vendre sans publicité préalable à une personne déterminée doit être motivée *in concreto* au regard de l'intérêt général, tenant compte de l'ensemble des éléments du dossier.

À cet égard, l'on notera que la décision du conseil communal du 23 novembre 2020 de vendre le lot 5 à EIFFAGE DEVELOPMENT ne peut être assimilée au cas visé dans l'arrêt n° 66.428 rendu par Votre Conseil le 28 mai 1997 où aucune justification n'assortissait la décision de vendre de gré à gré.

En l'espèce, la délibération précitée est longuement et largement motivée par plusieurs éléments concrets du dossier. Ces éléments peuvent se résumer autour de quatre axes :

- Le contexte de la vente : le PRU “Left Side Business Park”
 - o “qui est un des dossiers majeurs pour le renouveau du centre-ville de Charleroi” ;
 - o Qui a fait l'objet d'une “vaste campagne de publicité depuis 2014 et ce, aux travers de multiples canaux permettant à tout investisseur, promoteur ou constructeur potentiellement intéressé d'être informé, preuve que la publicité faite jusqu'ici autour du projet est suffisante” ;
 - o La convention d'aménagement urbain par laquelle la VILLE DE CHARLEROI a confié la mise en œuvre du PRU à IGRETEC et dans le cadre de laquelle “la ville s'est engagée à vendre les terrains dont elle est propriétaire” ;
- Dans ce contexte, la situation d'EIFFAGE DEVELOPMENT quant au lot 5 :
 - o le terrain appartenant à la VILLE DE CHARLEROI dans le lot 5 “est nécessaire au développement du projet de la SA EIFFAGE DEVELOPMENT qui fait l'objet d'un permis unique accordé le 19 mai 2020” ;
 - o la vente de cette parcelle à EIFFAGE DEVELOPMENT participe donc au développement du projet urbanistique mené par la VILLE DE CHARLEROI et ne présente d'intérêt que pour la SA EIFFAGE DEVELOPMENT ;

- Les caractéristiques du lot 5 :
 - o Propriété indivise de l'OTW, la ville et la Région,
 - o L'OTW a marqué son accord pour la vente de ses parcelles dans le lot 5 ;
 - o La partie de la propriété de la VILLE DE CHARLEROI est exigüe (1000 m² environ) et est imbriquée dans le terrain nécessaire au développement du lot 5 ;
 - o La VILLE DE CHARLEROI n'a "aucune utilité du terrain et il est dans son intérêt de le vendre".
- Le prix :
 - o L'estimation à 200 €/m² par le Comité d'acquisition
 - o Le prix retenu de 260€/m² au regard du prix auquel l'OTW a vendu (notamment les lots 1 & 5).

Ainsi, la décision est principalement motivée et justifiée par la mise en œuvre du PRU, projet majeur pour la VILLE DE CHARLEROI et ce, conformément à la procédure prévue dans la convention d'aménagement urbain conclue entre la VILLE DE CHARLEROI et IGRETEC. Aux termes de cette convention, la VILLE DE CHARLEROI s'est engagée à vendre les terrains dont elle est propriétaire pour la réalisation d'un projet retenu par IGRETEC sur l'un ou l'autre lot du PRU.

Or, on ne peut nier à cet égard que :

- la mise en œuvre du PRU est un projet majeur pour la VILLE DE CHARLEROI, qu'il relève de "l'intérêt général" et qu'il a fait l'objet d'une couverture médiatique très large dépassant le cadre local, régional ou national ;
- la VILLE DE CHARLEROI s'est effectivement engagée à l'égard d'IGRETEC (pour lui permettre de "mettre en œuvre le PRU"), de vendre ses terrains non pas à IGRETEC – comme le soutiennent les requérantes dans la deuxième branche de leur moyen – mais aux promoteurs, constructeurs, investisseurs qui présentent un projet, retenu par IGRETEC, sur un lot du PRU dont elle serait propriétaire ;
- seule la SA EIFFAGE DEVELOPMENT a présenté un projet sur le lot 5 et dispose pour ce projet d'un permis ;
- En tout état de cause, il est vrai qu'EIFFAGE DEVELOPMENT doit disposer du terrain de la VILLE DE CHARLEROI (et de celui de l'OTW) sur le lot 5 pour pouvoir réaliser son projet et que l'OTW lui a vendu pour les mêmes motifs (réalisation de son projet sur le lot 5 dans le cadre de la mise en œuvre du PRU) ses parcelles dans le lot 5 ;
- Il est tout aussi vrai que la VILLE DE CHARLEROI n'a pas de projet sur le lot 5 et de ce fait, aucune utilité des terrains litigieux ; il est dès lors dans son intérêt financier (et au-delà de l'intérêt général du développement du PRU) de le vendre et ce, à un prix qu'elle fixe à 260€/m² qui est supérieur à l'estimation faite par le CAI ; ce qui, au regard des règles du Traité, valide la vente.

L'on ne voit guère de contradictions dans les motifs ni d'erreur manifeste d'appréciation. L'intérêt général qui doit *in concreto* justifier la vente de gré à gré à un opérateur déterminé est suffisamment établi.

Au demeurant, lorsqu'elles ont acquis le lot 1 auprès de l'OTW pour des mêmes motifs similaires ou identiques et suivant la même procédure, les requérantes n'ont pas contesté la validité de cette vente. Si, comme l'indique Monsieur le premier Auditeur chef de section, cela n'affecte pas la recevabilité du recours, cela permet à tout le moins de douter du sérieux de la contestation au fond.

L'EGALITE DE TRAITEMENT A ÉTÉ RESPECTÉE

En l'espèce, et cela n'est pas contesté par Monsieur le premier Auditeur chef de section, la vente du terrain est la conséquence de la présentation et de l'existence d'un projet sur "le lot 5", validé par IGRETEC.

Les requérantes ne peuvent l'ignorer : elles ont, à la suite de la publicité faite autour du PRU, choisi d'adresser à IGRETEC (et non au propriétaire du terrain) une manifestation d'intérêt pour le lot 1, en faisant valoir un projet immobilier de qualité et l'introduction d'un permis, pour ensuite faire offre concrète et précise de prix pour l'acquisition du foncier.

Par ailleurs, tous les opérateurs concernés ont pu bénéficier des services d'aménageur urbain d'IGRETEC aux fins d'acquérir, auprès de l'autorité publique propriétaire, le foncier relatif au lot pour lequel leur projet a été retenu.

Si l'on considère l'ensemble du PRU, l'égalité de traitement a été assurée et les requérantes ne démontrent pas que la procédure d'attribution du lot 1 fut différente de celle du lot 5 ou en tout état de cause que la procédure du lot 5 était plus avantageuse pour EIFFAGE DEVELOPMENT que la procédure pour le lot 1 ne l'a été pour les requérantes :

- Ces ventes n'ont pas été précédées de mesure de publicité particulière autres que celles faites pour la mise en œuvre du PRU ;
- La vente s'est faite à un prix identique pour les deux lots, supérieur à celui de l'estimation faite par le CAI ;
- IGRETEC est intervenue à la vente de la même manière ; son implication plus importante et intense pour le lot 5 est due à la configuration de celui-ci qui diffère de celle du lot 1 (plusieurs propriétaires publics, remembrement des parcelles, présence d'un bâtiment, à cheval sur le lot 4, occupé par l'OTW) ; la situation objectivement différente requiert donc un investissement différent d'IGRETEC qui n'est pas de nature à constituer une rupture de l'égalité de traitement.

C'est à la même conclusion qu'est arrivé le tribunal de première instance du Hainaut - Division Charleroi dans son jugement du 1^{er} décembre 2022 : la procédure suivie pour la vente du lot 1 ne se distingue pas de celle suivie pour le lot 5.

L'on notera toutefois que, alors que le lot 1 semble réservé sans condition par IGRETEC aux requérantes dès novembre 2017 et certainement par l'OTW dès février 2018, EIFFAGE DEVELOPEMENT n'a bénéficié (depuis 2017 et jusqu'aux décisions de vendre prises par l'OTW et la VILLE DE CHARLEROI) que d'un droit de premier refus, la laissant toujours en situation "de concurrence" pour le lot 5. À ce titre, le traitement réservé aux requérantes pour le lot 1 est dès lors plus avantageux que celui réservé à EIFFAGE DEVELOPMENT pour le lot 5.

S'agissant du lot 5 en particulier, il n'est pas contesté que les requérantes n'ont jamais présenté un projet immobilier pour ce lot ni en novembre 2017 (lorsqu'elles ont manifesté leur intérêt à développer un projet sur le lot 1) ni ultérieurement (notamment lorsqu'elles ont eu connaissance du projet Ohrizons et de son avancement). Elles n'ont pas davantage initié de demande de permis pour un projet sur le lot 5.

Par conséquent, comme l'indique le Conseil d'État dans l'arrêt Laera précité, les

requérantes n'ont "effectué aucune démarche en temps utile pour se faire connaître comme amateur ou s'opposer à la vente des parcelles. Dans ces conditions, la commune n'avait pas l'obligation de le considérer comme un amateur potentiel et il se trouvait donc dans une situation objectivement différente de celle de l'acquéreur".

En l'espèce, les requérantes sont dans une situation objectivement différente de l'acquéreur (n'ayant jamais proposé de projet pour le lot 5 ni initié une demande de permis pour un projet sur ce lot) et la VILLE DE CHARLEROI n'avait dès lors pas d'obligation de considérer les requérantes comme un acquéreur potentiel du lot 5. Elles le savent pertinemment et ne peuvent prétendre *a posteriori* que leur offre du 16 avril 2020 devait ou pouvait être considérée comme une offre de prix pour le lot 5 qu'IGRETEC aurait dû transmettre à la VILLE DE CHARLEROI (et à l'OTW). Le tribunal de première instance du Hainaut - Division Charleroi le confirme également dans son jugement du 1^{er} décembre 2022 :

La Ville de Charleroi n'avait donc pas l'obligation de considérer les parties demandereses comme concurrentes de la SA EIFFAGE DEVELOPMENT et de les traiter de manière similaire, ces sociétés se trouvant dans une situation objectivement différente l'une de l'autre, la SA EIFFAGE DEVELOPMENT SA ayant remis une offre et obtenu un permis unique le 19 mai 2020 pour le lot 5, ce qui n'est pas le cas des parties demandereses.

A cet égard, la circonstance que la SA EIFFAGE DEVELOPMENT ait bénéficié d'un droit de préférence est sans incidence, dans la mesure où les parties demandereses reconnaissent ne pas avoir soumis une offre concurrente.

En conséquence, le principe d'égalité ne paraît pas *prima facie* avoir été violé.

CONCLUSIONS

Le principe d'égalité de traitement n'impose pas à la VILLE DE CHARLEROI de procéder à une "vente publique" (ou une mise en concurrence précédée de mesures de publicité particulières) pour le lot 5. Le principe d'égalité de traitement n'est en effet pas un principe de "mise en concurrence précédée de publicité". Au-delà du principe d'égalité de traitement, il n'existe pas en droit belge de "principe général de transparence" au sens où on l'entend, en droit européen, dans le cadre de l'application des articles 49 et 56 du Traité. Or ces articles ne s'appliquent pas à la vente de biens immobiliers publics.

En l'espèce, la vente se conçoit et s'organise dans le cadre de la mise en œuvre du PRU par IGRETEC, en sa qualité d'aménageur urbain désigné par la VILLE DE CHARLEROI. La mise en œuvre du PRU, soumise à une publicité large et suffisante au regard de ce type d'opération et dont l'intérêt général ne peut être nié, justifie donc l'absence de publicité particulière à la vente.

À la suite de la publicité faite autour du PRU,

- EIFFAGE DEVELOPMENT a manifesté, à l'attention d'IGRETEC, son intérêt à développer sur le lot 5 du PRU son projet "Ohrizons" pour lequel elle a demandé un permis en janvier 2020 et l'a obtenu en mai 2020. À cet effet, IGRETEC a organisé la vente des terrains (et constructions) du lot 5 et donc invité la VILLE DE CHARLEROI et l'OTW à céder à EIFFAGE DEVELOPMENT leur terrain dans le lot 5 et ce, à un prix supérieur à l'estimation faite par le CAI ;
- Les requérantes ont manifesté leur intérêt, à l'attention d'IGRETEC, à développer sur le lot 1 (et uniquement le lot 1) un projet de qualité (bureaux et

parking) pour lequel elles initient un permis. À cet effet, IGRETEC a organisé la vente des terrains du lot 1 et donc invité l'OTW à lui vendre son terrain constitutif du lot 1. Elles ont obtenu en novembre 2021 un permis pour développer le projet Rivage sur le lot 1.

Pour l'ensemble du PRU, l'égalité de traitement a été respectée entre les requérantes, d'une part, et EIFFAGE DEVELOPMENT de l'autre : le lot 1 et le lot 5 ont été vendus suivant les mêmes procédures. Si rupture de l'égalité de traitement il y a eu, c'est en faveur des requérantes (réservation immédiate et sans condition du lot 1).

S'agissant du lot 5, n'ayant jamais manifesté d'intérêt ou présenté un projet immobilier à y développer (ni initié de demande de permis pour un projet sur le lot 5), les requérantes ne peuvent prétendre avoir été traitées en violation du principe d'égalité de traitement dès lors qu'elles se trouvent dans une situation objectivement différente d'EIFFAGE DEVELOPMENT.

Dans la mesure où Monsieur le premier Auditeur chef de section conclut à l'irrégularité de la vente du lot 5 par la VILLE DE CHARLEROI uniquement au motif de l'absence de publicité en violation du principe de transparence, que ce principe n'est invoqué par les requérantes qu'au titre des articles 49 et 56 du Traité (pour la passation de "contrats publics"), EIFFAGE DEVELOPMENT demande à Votre Conseil que les questions suivantes soient posées à la Cour de Justice de l'Union européenne :

- Les articles 49 et 56 du Traité, et les principes de transparence et de concurrence qui s'y attachent, s'appliquent-ils à la vente par une autorité publique de biens immobiliers en ce sens qu'ils obligent cette autorité à organiser une procédure de mise en concurrence précédée de publicité précisant les modalités et contenu des offres, les critères de choix des offres et les conditions de la vente ("comme pour une commande publique") ?
- La réponse à cette question est-elle différente lorsque la vente est l'accessoire (indispensable) de la mise en œuvre d'un Plan de Remembrement Urbain, visant à définir les lignes urbanistiques d'aménagement d'un périmètre défini, en ce sens que la vente est consentie, à un prix égal ou supérieur à l'estimation faite par un expert honorable et indépendant et suivant les méthodes communément applicables, par lot, à un opérateur qui a manifesté son intérêt à développer un projet immobilier pour ce lot (conçu et défini de sa propre initiative voire pour lequel il a demandé ou obtenu un permis) et que ce PRU a fait l'objet de mesures de publicité par le biais de publications dans la presse spécialisée et sur divers sites internet et a été promu dans le cadre de salons immobiliers à portée internationale (et notamment le MIPIM)[?] ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Lors de l'aliénation d'un bien, l'autorité doit, en dehors de toute disposition légale particulière, respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, déduit des articles 10 et 11 de la Constitution, et notamment l'égalité entre les acquéreurs éventuels. L'effectivité de ce principe implique, en règle, qu'une transparence suffisante soit assurée dans le cadre de la procédure visant à la conclusion de la convention concernée. En vertu de l'obligation de transparence, une publicité effective est en principe requise, étant entendu qu'il est envisageable que

dans certains cas, il soit dérogé à cette consultation générale et transparente et à l'égalité de la concurrence entre candidats potentiels à condition qu'il existe un motif suffisant à cet effet.

En l'espèce, le deuxième acte attaqué expose, notamment, ce qui suit :

Considérant qu'un permis unique a été accordé à la SA EIFFAGE DEVELOPMENT le 19 mai 2020 en vue de la construction d'un immeuble de bureau avec parking à 6000 Charleroi, rue Olof Palme;

Considérant que ce projet fait partie du projet dit « Left Side Business Park » qui est un des dossiers majeurs pour le renouveau du centre-ville de Charleroi et est repris dans l'ouvrage « Charleroi Métropole – un schéma stratégique 2015-2025 » sous la dénomination « Parc ouest – PRU 3 »;

Considérant que la parcelle concernée et désignée "lot 5" est actuellement et de manière certaine propriété de 3 entités : l'OTW, la Ville de Charleroi et le SPW Mobilité et Infrastructures;

Considérant que le projet a fait l'objet d'une vaste campagne de publicité depuis 2014 et ce, aux travers de multiples canaux permettant à tout investisseur, promoteur ou constructeur potentiellement intéressé d'être informé, preuve que la publicité faite jusqu'ici autour du projet est suffisante ;

Considérant que, dans le cas d'espèce, la décision de vendre la partie de terrain de gré à gré à la SA EIFFAGE DEVELOPMENT sans publicité particulière se justifie par le fait que la partie de terrain propriété de la ville est exiguë, ne fait que 1.066,01m² et est imbriquée dans le terrain nécessaire au développement du lot 5, propriété indivise de la Ville, de l'OTW, et du SPW Mobilité et Infrastructures;

Considérant que le rapport d'estimation du 17 septembre 2020 dressé par le Comité d'Acquisition de Charleroi fixe la valeur du lot 5 (le terrain y compris le terrain sur lequel est érigé le bâtiment voué à démolition) à 200,00 EUR/m²;

Considérant que le Conseil d'Administration de l'OTW du 13 mai 2020 a donné son accord de principe pour vendre à la SA EIFFAGE DEVELOPMENT le terrain dont elle est propriétaire au prix de 260,00 EUR/m²;

Considérant que la Ville est donc en droit de revendiquer un montant de 260,00 EUR/m² pour la parcelle de terrain dont elle est propriétaire;

Considérant que le terrain appartenant à la Ville fait partie du lot 5 et est nécessaire au développement du projet de la SA EIFFAGE DEVELOPMENT qui fait l'objet d'un permis unique accordé le 19 mai 2020;

Considérant que cette vente de parcelle de terrain par la Ville à la SA EIFFAGE DEVELOPMENT, participe donc au développement d'un projet urbanistique mené par la Ville de Charleroi et ne présente d'intérêt que pour la SA EIFFAGE DEVELOPMENT;

Considérant, dès lors, que la situation particulière du terrain justifie donc la vente sans publicité particulière à la SA EIFFAGE DEVELOPMENT;

Considérant que dans le cadre du projet « Left Side Business Park » mettant en œuvre le contrat relatif à l'opération d'aménagement urbain et de redynamisation du site « Les Rives de Charleroi » conclu entre la Ville et IGRETEC, la Ville de Charleroi s'est engagée à céder les terrains dont elle est propriétaire;

Considérant que, dans ces conditions, le Conseil Communal peut décider de la vente de gré à gré, sans publicité particulière à la SA EIFFAGE DEVELOPMENT au prix de 260,00 €/m², soit un montant total de 277.162,60 EUR à majorer des frais de l'acte à intervenir ainsi que les frais BDES (Banque de Données de l'Etat des Sols) pour le terrain de 1.066,01 m², sans conditions particulières assorties à la vente;

Considérant que la Ville n'a actuellement aucune utilité du terrain et qu'il est dans son intérêt de le vendre;

Considérant que la note de synthèse du 26 octobre 2020 dressée par le service Patrimoine stipule qu'il y a lieu de désaffecter et de transférer ce bien du patrimoine public vers le patrimoine privé de la Ville de Charleroi en vue de sa vente;

La partie adverse peut avoir intérêt à vendre les parcelles litigieuses à un opérateur économique qui met en œuvre les objectifs du périmètre de remembrement urbain qu'elle a initié. Force est toutefois de constater qu'à la date de l'adoption du

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.732

deuxième acte attaqué, les parties requérantes avaient, à tout le moins, manifesté leur intérêt pour la vente des terrains inclus dans le PRU, ce qui dément le constat, déterminant, suivant lequel la vente des parcelles de terrain n'aurait d'intérêt que pour la partie intervenante, et qui aurait été seule en capacité de mettre en œuvre le PRU sur le lot 5. Dans la mesure où le dossier administratif ne permet pas d'établir que la procédure apparemment menée pour susciter l'intérêt des opérateurs économiques fixe les formalités à accomplir à cette fin, les délais et les modalités à respecter, il ne peut être reproché aux requérantes de n'avoir pas formalisé davantage leur démarche, à laquelle aucune suite formelle n'a d'ailleurs été donnée pour le lot 5, ni de ne pas avoir obtenu un permis pour ce lot, ni de ne pas avoir déposé de projet plus précis ou encore de ne pas s'être manifestées plus tôt. L'acte attaqué n'explique d'ailleurs pas pour quels motifs les requérantes n'ont pas été invitées à présenter un projet concret pour le lot 5, alors qu'à cette date, elles s'étaient manifestées auprès d'Igretec par le courrier du 16 avril 2020. La circonstance que la partie intervenante disposait d'un permis, ne permet pas, dès lors, de justifier à son profit la vente litigieuse, ni une différence de traitement à l'égard des requérantes.

La manière dont une filiale de la première requérante a acquis le lot 1 n'est pas de nature à justifier la procédure suivie par la partie adverse. Celle-ci n'établit pas, tout d'abord, que dans ce cadre, d'autres opérateurs économiques aient manifesté leur intérêt. Ensuite, le propriétaire des parcelles concernées – OTW – a pris une décision de principe en faveur de la première requérante avant la délivrance d'un permis, même si l'acte authentique de vente a été conclu après la délivrance du permis.

Outre le fait que la partie adverse indique elle-même que les motifs liés à l'exiguïté du terrain et à la propriété indivise du lot 5 sont surabondants, il y a lieu de constater ce qui suit : la surface des parcelles contredit l'exiguïté avancée et les pièces déposées au dossier administratif n'établissent pas une indivision sur les parcelles litigieuses.

Enfin, contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse, le deuxième acte attaqué n'est pas fondé sur le fait qu'elle violerait ses obligations contractuelles en cédant à un tiers qui n'a pas présenté de projet à l'aménageur urbain (Igretec), mais se borne à indiquer que dans le cadre du projet *Left Side Business Park* mettant en œuvre le contrat relatif à l'opération d'aménagement urbain et de redynamisation du site « Les rives de Charleroi » conclu entre Igretec et la partie adverse, celle-ci s'est engagée à céder les terrains dont elle est propriétaire.

Il s'ensuit que les motifs exposés à l'appui du deuxième acte attaqué ne

permettent pas de comprendre quelles sont les circonstances particulières en cause justifiant de céder de gré à gré les parcelles litigieuses à la partie intervenante sans publicité préalable.

Cette lacune de la motivation du deuxième acte attaqué rejaillit sur le troisième et le premier acte attaqué.

Ce dernier s'appuie sur cette décision dans ses considérants, sans en réalité s'en distinguer. Il indique, comme le deuxième acte attaqué, que les parcelles litigieuses sont, selon la partie adverse, nécessaires au développement du projet de l'intervenante qui fait l'objet d'un permis unique délivré le 19 mai 2020. Il renvoie également à l'avis rendu par le service juridique d'Igretec justifiant, selon la partie adverse, le plein respect des procédures relatives à la publicité faite autour de la vente du lot 5. Cet avis revient sur la décision du conseil communal du 23 novembre 2020 pour justifier l'absence de publicité sur la vente des parcelles. Les éléments qu'il comporte se rapportent aux motifs sur lesquels reposent le deuxième acte attaqué.

Cet avis expose, notamment, ce qui suit :

Dans le cas d'espèce, organiser une large publicité sur la vente du terrain de Charleroi n'aurait pas eu de sens, la publicité ayant eu lieu en amont de la vente. En effet, la vente du terrain, par Charleroi, à EIFFAGE DEVELOPMENT n'est pas une opération isolée de vente de terrain mais la conséquence de la large publicité faite en vue d'accueillir des promoteurs sur le Left Side Business Park qui induisait, forcément, la vente des terrains à leur profit.

Cette publicité a été organisée dès les mois de septembre/octobre 2015, après l'adoption du P.R.U., tant dans la presse que dans le cadre du Forum Immobilier afin d'attirer des promoteurs sur les lots du Left Side Business Park. Sur le lot 5, seule EIFFAGE DEVELOPMENT a remis un projet.

Or, et comme cela a déjà été exposé, les pièces déposées au dossier administratif ne permettent pas d'établir que la procédure apparemment menée pour susciter l'intérêt des opérateurs économiques fixe, notamment, les formalités à accomplir à cette fin, les délais et les modalités à respecter, de telle sorte que le dossier ne permet pas de s'assurer qu'a été garanti un degré de transparence adéquat. Dans ces circonstances, le fait que seule la partie intervenante ait remis un projet ne peut dès lors pas justifier la décision prise.

Par ailleurs, et comme déjà mentionné, le fait que les parties requérantes n'aient pas remis de projet pour le lot 5 ne tient pas compte de ce qu'elles s'étaient manifestées antérieurement. En toute hypothèse, les conseils de la seconde requérante se sont également opposés vigoureusement à la vente litigieuse à plusieurs reprises quelques jours encore avant l'adoption du premier acte attaqué.

En tant qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe de motivation matérielle et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, le moyen, en sa première branche, est fondé.

Pour le surplus, il résulte de l'article 26, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, que celle-ci ne peut être interrogée sur toute question relative au principe d'égalité et de non-discrimination, mais seulement sur la violation de ce principe par une loi, un décret ou une ordonnance. En l'espèce, la question préjudicielle proposée par la partie adverse, qui n'identifie aucune disposition législative de droit belge dont la conformité à la Constitution devrait être contrôlée par la Cour, sort du champ de compétence de celle-ci. Il n'y a donc pas lieu de la poser.

Quant aux questions préjudicielles que la partie intervenante suggère de poser à la Cour de Justice, étant formulées pour la première fois dans son dernier mémoire et portant sur des considérations lui étant connues antérieurement, elles sont tardives et, ce faisant, irrecevables. En tout état de cause, elles ne sont pas pertinentes pour la résolution du litige, le moyen reposant notamment sur des normes de droit interne dont la violation permet de conclure à son caractère fondé, en sa première branche, dans les termes qui précèdent. Il n'y a donc pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles proposées par la partie intervenante.

VII. Autres branches du moyen unique

Les autres branches du moyen, si elles étaient fondées, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Indemnité de procédure et autres dépens afférents à la procédure en annulation

Les parties requérantes demandent « de mettre les dépens à charge de la partie adverse et de la condamner à une indemnité de procédure de 700 EUR ».

Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société Eiffage Development est accueillie.

Article 2.

Sont annulées :

- la décision du conseil communal de Charleroi du 5 juillet 2021 relative au point 2021/6/114 de l'ordre du jour, marquant « son accord définitif sur l'aliénation de gré à gré de la partie de terrain cadastré ou l'ayant été section D 275 Z 13 et de la partie non cadastrée référencées terrain n° 2 (2 A et 2B) et terrain n° 5 faisant partie du lot 5, pour une surface totale de 1027,75 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi en faveur de la SA Eiffage Development (--) au prix de 267.217,60 Eur à majorer des frais de l'acte (--) » et approuvant le projet d'acte de vente dressé par le Comité d'Acquisition de Charleroi ;
- la décision du conseil communal de Charleroi du 23 novembre 2020 (1) d'approuver la note de synthèse du 26 octobre 2020 dressée par le service Patrimoine, (2) de désaffecter et de transférer, à la date du 23 novembre 2020, du domaine public vers le domaine privé de la ville de Charleroi une partie de parcelle de terrain cadastrée ou l'ayant été section D 275 Z 13 et une partie non cadastrée pour une surface totale de 1.066,01 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi et, d'en confier la gestion au service concerné, (3) de marquer son accord sur l'aliénation de gré à gré de la partie de parcelle de terrain cadastrée ou l'ayant été section D 275 Z 13 et de la partie non cadastrée, faisant partie du lot 5, pour une surface totale de 1.066,01 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi en faveur de la SA Eiffage Development dont le siège social est sis avenue Brugmann 27 Boite A à 1060 Saint-Gilles, au prix de 277.162,60 EUR à majorer des frais de l'acte à intervenir ainsi que les frais BDES (Banque de Données de l'État des Sols), (4) de charger le Comité d'Acquisition de Charleroi de dresser le projet d'acte qui sera soumis à l'approbation du Conseil communal lors d'une prochaine séance, et (5) de comptabiliser le montant de la vente sur le budget 2021 de la ville de Charleroi ;
- la décision du collège communal de Charleroi du 18 mai 2021 décidant « de confirmer la décision du conseil communal du 23 novembre 2020 décidant de l'aliénation de gré à gré en faveur de la S.A. Eiffage Development » et « de

confirmer son accord définitif sur l'aliénation de gré à gré de la partie de parcelle de terrain cadastrée ou l'ayant été section D 275 Z 13 et de la partie non cadastrée, référencées terrain n° 2 et terrain n° 5, faisant partie du lot 5, pour une surface totale de 1.027,76 m², sises rue Olof Palme à 6000 Charleroi, en faveur de la S.A. Eiffage Development (--) au prix de 267.217,60 EUR, à majorer des frais de l'acte à intervenir (--) ».

Article 3.

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

La partie adverse supporte les autres dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux parties requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 31 octobre 2025, 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