

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.696 du 9 février 2026

A. 241.540/VI-22.788

En cause :

F.R.,

ayant élu domicile chez
M^e Antoine GREGOIRE, avocat,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} François VISEUR et
Sacha GRUBER, avocats,
avenue Louise 140/4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 mars 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Région wallonne - Département des Voies hydrauliques de Tournai et de Mons - Direction des Voies hydrauliques de Mons - du 26 janvier 2024 décidant “d’abroger” l’autorisation d’occupation du domaine public des voies navigables pour cause d’utilité publique dans le cadre de la construction de la nouvelle écluse d’Obourg et l’élargissement du Canal Nimy-Blaton en vue d’affecter la zone à la valorisation des terres excavées avec effet à la date du 31 décembre 2023 et ayant pour objet des parcelles situées sur la Commune de Bernissart, cadastrées 1^{ère} division Bernissart, section C, numéro 887A et 2^{ème} division Harchies, section B, numéros 73A, 93, 95A, 96 (pie), 98D (pie) et partie sans numéro ».

II. Procédure

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

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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.

La partie requérante et la partie adverse ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 10 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 janvier 2026.

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

M^e Gauthier Dresse, *loco* M^{es} François Viseur et Sacha Gruber, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

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

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

III. Exposé des faits utiles

1. Le 9 juin 2007, la partie requérante sollicite de la part de la partie adverse l'octroi d'une autorisation d'occupation précaire d'un terrain situé le long du canal Nimy-Blaton-Péronnes.

Après avoir accusé réception de la demande, sollicité et obtenu divers avis favorables, et fait préciser les dimensions exactes des parcelles concernées, les services de la partie adverse décident, le 8 février 2008, d'octroyer une telle autorisation à la partie requérante.

Cette autorisation porte sur des parcelles situées sur la commune de Bernissart, pour une superficie d'un peu moins de 24 hectares. Elle sont cadastrées comme suit :

- 1^{ère} division Bernissart, section C, n° 887A ;
- 2^{ème} division Harchies, section B, n° 73A, 93, 95A, 96 (p^{ie}), 98D (p^{ie}) et partie non numérotée.

2. Le 10 octobre 2022, la partie adverse sollicite un permis unique en vue de l'exploitation d'une zone de valorisation de terres excavées dans la cadre d'un projet de construction de quatre nouvelles écluses à Obourg, Viesville, Gosselies et Marchienne-au-Pont et de l'élargissement du canal Nimy-Blaton. Cette zone porte sur des parcelles situées à Bernissart, cadastrées comme suit :

- 1^{ère} division Bernissart, section C, n° 887A ;
- 2^{ème} division Harchies, section B, n° 73A, 93, 96 (p^{ie}).

Il s'agit donc, en partie, de parcelles sur lesquelles la partie requérante dispose d'une autorisation d'occupation à titre précaire.

3. Par un courrier du 19 juin 2023, la partie requérante porte à la connaissance de la commune de Bernissart des griefs à l'encontre de la demande de permis unique. Elle y souligne notamment l'impact financier qu'entraînerait pour elle la perte de la possibilité d'exploiter les parcelles concernées par la demande de permis unique.

4. La demande de permis unique donne lieu à une décision de refus, le 7 août 2023, émise par les services compétents.

5. Par un courrier recommandé du 26 août 2023, la partie adverse introduit un recours administratif contre cette décision.

6. Par un courrier du 1^{er} octobre 2023, la partie requérante réitère ses griefs à l'encontre de la demande de permis unique portant sur des parcelles qu'elle exploite et dont elle tire un revenu.

7. Par une décision du 11 décembre 2023 des ministres compétents, la décision de refus prise en première instance le 7 août 2023, est confirmée.

8. Par un courrier du 26 janvier 2024, la partie adverse décide «d'abroger» l'autorisation d'occupation du domaine public des voies navigables qu'elle a octroyée à la partie requérante le 8 février 2008, avec prise d'effet au 31 décembre 2023.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est motivé comme suit :

« [...] Vu la nécessité d'abroger l'autorisation pour les besoins de la Région wallonne, pour cause d'utilité publique, dans le cadre de la construction de la nouvelle écluse d'Obourg et l'élargissement du Canal Nimy-Blaton, le terrain objet de l'abrogation sera destiné à devenir une zone de valorisation des terres excavées».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en raison de l'illégitimité de l'intérêt de la partie requérante. Elle rappelle la teneur de l'article 7.1 de l'autorisation d'occupation du domaine public des voies navigables accordée à la partie requérante – disposition selon laquelle celle-ci ne pouvait utiliser le terrain qu'afin de faire paître du bétail ou récolter l'herbage, sauf accord préalable écrit de ses services. Elle fait état de ce que la partie requérante méconnaît cette disposition, puisque sur un peu plus de 12 hectares, elle déclare cultiver du maïs sans en avoir obtenu l'autorisation. Elle expose qu'en poursuivant l'annulation de l'acte querellé, la partie requérante cherche donc à se maintenir dans une situation non conforme aux conditions de l'autorisation originelle, ce qui paraît de nature à rejaillir sur son intérêt au recours.

B. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante expose ce qui suit en réponse à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse :

« La partie adverse ne conteste d'abord pas que les parcelles sont affectées en zone agricole au plan de secteur, lequel n'a jamais cessé de produire ses effets.

Au reste, l'autorisation d'occupation du domaine public des voies navigables définit l'objet de la décision comme suit :

“Surface - Usage divers non liés à la voie d'eau”.

Ces deux premiers éléments permettent donc de démontrer que l'objet de l'autorisation concerne des biens affectés en zone agricole au plan de secteur et donc destinés à la production, sans spécificité.

Ce n'est que dans un article comprenant des clauses particulières qu'il est fait référence au pâturage ou à la récolte d'herbe.

Cette référence suit d'ailleurs une clause relative à l'existence de clôtures.

En règle générale, comme dans n'importe quelle autre convention concernant un bien rural clôturé, il est à conseiller d'indiquer la présence de clôtures au moment de l'entrée dans les lieux pour un motif probatoire essentiellement et pour régler la question des indemnités le cas échéant en fin de contrat.

L'exception de la partie adverse est dénuée de pertinence puisqu'elle est sans rapport avec l'objet même de la convention.

Enfin, et en ordre subsidiaire, à supposer que l'exception formulée par la partie adverse soit pertinente, il convient de relever que la destination des biens n'a pas été modifiée puisqu'elle reste liée à une activité de production.

La production d'herbage, mentionnée par la décision d'occupation, est une culture comme une autre.

En d'autres termes, il n'y a pas de distinction, dans le cadre des spéculations végétales, à faire entre une production d'herbe et une autre production végétale par exemple comme la production de maïs.

Ce sont toutes les deux des productions végétales qui restent des productions agricoles conformes à l'affectation des biens au plan de secteur.

La Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler la portée générale de la production agricole lorsqu'il s'agit d'une production végétale dans un arrêt du 24 mars 2022 (affaire C-726/20 [ECLI:EU:C:2022:212]).

“ 18. Il résulte de l'article 17, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1305/2013 que l'aide au titre de la mesure 'Investissements physiques' couvre les investissements matériels et/ou immatériels qui 'concernent la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles relevant de l'annexe I du [traité FUE] ou du coton, à l'exclusion des produits de la pêche'. 19. L'article 38, paragraphe 1, second alinéa, TFUE définit, en des termes généraux, la notion de 'produits agricoles' comme comprenant les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits. Les produits agricoles, au sens de cette disposition, sont énumérés dans la liste qui fait l'objet de l'annexe I du traité FUE, à laquelle renvoie l'article 38, paragraphe 3, TFUE”.

La requête en annulation est donc bien recevable ».

C. Derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie requérante s'est contentée de solliciter la poursuite de la procédure.

La partie adverse renvoie, quant à elle, à ses écrits de procédure antérieurs, ainsi qu'au rapport du Premier auditeur chef de section, qui abonde dans le même sens qu'elle, en ce qui concerne l'irrecevabilité du recours.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à 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 ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. 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 la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste.

L'intérêt à agir est illégitime si le recours tend au maintien d'une situation illégale, c'est-à-dire d'une situation qui est contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. L'illégitimité ne consiste pas en une simple illégalité mais tient à des circonstances répréhensibles et à l'intention d'enfreindre la loi.

En l'espèce, la partie adverse met en doute le caractère légitime de l'intérêt de la partie requérante au motif qu'en poursuivant l'annulation de l'acte querellé, elle cherche à se maintenir dans une situation non conforme aux conditions de l'autorisation originelle.

D'emblée, il y a lieu de constater que la partie adverse ne conteste pas que, comme le soutient la requérante dans sa requête, parmi les terres faisant l'objet de l'autorisation d'occupation du domaine public, 12 hectares étaient affectés à usage de prairie. Pour ces parcelles, la partie adverse ne peut dès lors affirmer que la requérante cherche par son recours à se maintenir dans une situation non conforme à l'autorisation dont elle dispose. On ne peut, en outre, préjuger de l'attitude qu'adoptera la partie requérante quant à l'affectation des terrains concernés en cas d'annulation de l'acte attaqué.

En toute hypothèse, il ne ressort ni des écrits de procédure ni du dossier administratif que la partie requérante aurait eu l'intention d'enfreindre la loi. Par ailleurs, la partie adverse n'apparaît pas avoir contesté l'affectation d'une partie des parcelles litigieuses pour la culture du maïs avant le dépôt de son mémoire en réponse.

Il importe peu que l'irrespect des conditions fixées dans l'autorisation d'occupation précaire constituerait un motif de rapport immédiat de l'autorisation en question, dès lors qu'il ne revient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de la partie adverse qui n'a pas jugé utile de mettre fin à cette autorisation pour

ce motif.

Enfin, la présente affaire se distingue de celle ayant donné lieu à l'arrêt n° 221.926 du 28 décembre 2012 (ECLI:BE:RVSCE:2012:ARR.221.926) cité par la partie adverse dans son dernier mémoire. D'une part, dans cette dernière affaire, l'objet du recours portait sur un permis d'urbanisme délivré à un tiers et non sur une décision abrogeant une autorisation d'occupation du domaine public. D'autre part, l'autorisation d'occupation du domaine public dont bénéficiait la requérante avait été rapportée notamment pour non-respect des conditions d'occupation, avant l'adoption de l'acte attaqué, et une convention de concession domaniale à long terme avait été signée entre la Région Wallonne et la ville de La Roche-en-Ardenne pour la même portion de territoire public, cette convention étant en outre devenue définitive. Le Conseil d'État en a déduit que l'éventuelle annulation de l'acte attaqué ne permettrait pas à la requérante de maintenir ou d'exploiter à nouveau sa terrasse le long de l'Ourthe alors que tel était, suivant ses propres écrits, le seul but qu'elle poursuivait.

L'exception d'irrecevabilité déduite du défaut d'intérêt légitime doit être rejetée.

L'auditeur rapporteur n'ayant examiné que la question de l'intérêt légitime à agir de la partie requérante, il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 février 2026, 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