

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 108.712 du 3 juillet 2002

A. 68.757/XIII-2278

En cause : **la Ville de Ciney,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe GERARD, avocat à la Cour de cassation,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

contre :

la Ville de Dinant,
ayant élu domicile chez
Mes François REMY,
Dominique REMY et
Olivier BARTHELEMY, avocats,
rue Grande 28
5500 Dinant.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 mai 1996 par la ville de Ciney qui demande l'annulation de :

- " 1° la décision prise le 26 janvier 1996 par le conseil communal de Dinant «d'octroyer au Centre de formation artisanale et commerciale, en abrégé C.F.A.C., établi actuellement rue Le Boulengé à Dinant, à la condition expresse d'approbation des acquisitions en cours, la location par bail emphytéotique d'une durée de 99 ans et ce, pour le franc symbolique, d'un terrain paraissant cadastré Dinant, 4^{ème} division, section A, n^{os} 433/3s pie, 17t pie, 20p, 20k, 20n pie, 20m pie et 20b pie»;
- 2° le permis de bâtir délivré le 29 février 1996 par le collège échevinal de la ville de Dinant au Centre de formation artisanale et commerciale (C.F.A.C.) tendant à construire un centre de formation permanente sur le bien situé à Dinant (Bouvignes), rue Fétis, cadastré section A, n^{os} 433/3s, 17t, 20b, 20k, 20p, 20n et 20m pie";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 3 septembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la lettre du 17 octobre 2001 de la partie requérante valant dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure;

Vu l'ordonnance du 6 mai 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 juin 2002;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. TULKENS, avocat, loco Me Ph. GERARD, avocat à la Cour de cassation, comparaisant pour la partie requérante, et Me B. ROUARD, loco Me Fr. REMY, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours, tels qu'ils résultent du dossier déposé par la partie requérante, se présentent comme suit :

1. Un centre de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises dénommé Centre de formation artisanale et commerciale de l'arrondissement de Dinant, en abrégé C.F.A.C., est installé sur le territoire de la ville de Dinant, rue Le Boulengé, 8, depuis de nombreuses années. En raison de l'insécurité des bâtiments, le centre envisage de trouver un nouveau site pour l'accueillir.

2. Le conseil d'administration du C.F.A.C. décide, à une date non précisée, de déménager le centre sur le territoire de la ville de Ciney. Un permis de bâtir est délivré au C.F.A.C. par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Ciney le 26 juin 1995, en vue de construire le centre sur un terrain situé rue Notre Dame de Hall.

3. Parallèlement à la procédure de délivrance du permis sur le territoire de la ville de Ciney, la ville de Dinant, qui dispose d'une option d'achat pour un terrain situé à Bouvignes (Dinant) étant les anciens établissements Remacle, propose ce site à l'administration générale de l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, et en informe le conseil d'administration du C.F.A.C. par un courrier du 16 mars 1995.

Au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, le bien figure en zone industrielle.

4. Le 4 août 1995, le ministre chargé de l'emploi et de la formation prend la décision suivante :

" Après avoir pris connaissance des arguments de toutes les parties concernées relatifs à l'objet émarginé, j'ai décidé de privilégier les arguments objectifs du dossier ainsi que ceux relatifs au bon fonctionnement du futur Centre de Formation Artisanale et Commerciale.

Dès lors, compte tenu des éléments qui m'ont été communiqués au sujet de la position du Centre de Dinant par rapport aux autres Centres et à sa clientèle actuelle, de la situation géographique et de la configuration des terrains proposés par la ville de Ciney et par celle de Dinant, des aspects urbanistiques tels qu'exposés par la Direction Générale du Territoire de la Région wallonne tant à Ciney qu'à Dinant, des incidences financières de ce choix pour le Centre et enfin de l'urgence de décider dans ce dossier étant donné l'insécurité du bâtiment actuel, je souhaite maintenir le Centre de Formation Artisanale et Commerciale de Dinant dans cette Ville et d'en proposer, en application de la décision du Gouvernement wallon du 30 mars 1995, la construction sur le site des «anciens établissements Remacle» à Dinant.

Cette décision est prise sous réserve que, avant le 29 février 1996, les 65 ares nécessaires soient acquis par la Ville de Dinant, qu'ils soient mis à disposition du CFAC et que le permis de bâtir du nouveau bâtiment soit obtenu.

Au-delà de ce délai, le permis de bâtir délivré par la Ville de Ciney sera d'application et le nouveau Centre sera construit dans cette dernière ville".

5. Par délibération du 5 septembre 1995, le conseil communal de la ville de Dinant décide d'émettre un accord de principe pour l'acquisition du site, demande à l'Exécutif régional wallon la révision du plan de secteur afin de modifier la destination de la zone industrielle en zone d'habitat, et propose la désaffectation du site d'activités économiques afin d'en entreprendre la rénovation.

Outre le C.F.A.C., le site devra également accueillir, dans sa partie la plus importante, des bâtiments du Ministère des Finances ainsi que d'autres immeubles destinés à l'habitat et au commerce.

Le projet fait l'objet d'un rapport favorable de l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises.

6. Un arrêté ministériel du 25 janvier 1996 constate la désaffectation du site des anciens établissements Remacle à Bouvignes.

7. Par une première délibération du 26 janvier 1996, le conseil communal de Dinant décide l'acquisition, pour cause d'utilité publique, du site désaffecté des anciens établissements Remacle.

8. Par une seconde délibération du même jour, le conseil communal de Dinant décide "d'octroyer au CFAC établi actuellement rue Le Boulengé à Dinant, à la condition expresse d'approbation des acquisitions en cours, la location par bail emphytéotique d'une durée de 99 ans et ce, pour le franc symbolique", d'une partie du site.

Il s'agit du premier acte attaqué.

9. La demande de permis de bâtir est soumise à enquête publique du 9 au 26 février 1996 et fait l'objet d'un avis favorable du fonctionnaire délégué motivé notamment par la considération que l'article 185 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine peut être appliqué.

10. Le permis de bâtir est délivré le 29 février 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Dinant.

Il s'agit du second acte attaqué.

11. Par un courrier daté du 1^{er} mars 1996, le ministre chargé de l'emploi et de la formation informe l'administration communale de Ciney que les conditions qu'il avait précédemment émises pour la construction du C.F.A.C. sur le site des anciens établissements Remacle à Dinant, sont désormais réunies, et confirme dès lors sa décision de maintenir le C.F.A.C. à Dinant;

Considérant que la partie adverse soulève les exceptions d'irrecevabilité suivantes :

- le recours aurait dû être introduit au nom de la ville de Ciney, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et non pas au nom de la ville de Ciney, représentée par son conseil communal;
- la partie requérante n'a pas épuisé les voies de recours préalables; selon la partie adverse, "s'il est vrai qu'aucun texte ne semble imposer à un tiers, ce qui est le cas de la ville de Ciney, d'épuiser préalablement tous les recours avant de saisir le Conseil d'Etat, il apparaît toutefois que ce moyen peut être néanmoins développé en se fondant sur les principes généraux inhérents aux recours qui sont susceptibles de frapper les décisions au niveau communal";
- le recours est irrecevable à défaut d'intérêt, celui-ci n'étant qu'éventuel, dès l'instant où, selon la partie adverse, il n'est nullement acquis que la partie requérante pourrait voir aboutir son propre projet en cas d'annulation de l'acte attaqué;
- par ailleurs, sans développer autrement ces exceptions, la partie adverse estime qu'il y a lieu de vérifier "si un intérêt à caractère «politique» constitue un intérêt légitime au sens du droit"; que le recours devient sans intérêt si l'autorité saisie à nouveau ne pourrait faire autre chose que de prendre une décision identique;
- "le litige porte en fait sur l'octroi d'un bail emphytéotique, c'est à dire d'un contrat";
- le recours serait tardif : "il résulte des explications données par la partie requérante elle-même que celle-ci a eu connaissance de la deuxième décision communale en date du 1^{er} mars 96", et que "le dernier jour utile pour le dépôt de la requête était le 30 avril 96";
- le recours aurait dû être dirigé contre la ville de Dinant, représentée par son collège des bourgmestre et échevins et non par son conseil communal;

Considérant qu'en ce qui concerne la représentation de la ville de Ciney, agissant comme partie requérante, il ressort d'extraits des registres des délibérations de son collège des bourgmestre et échevins et de son conseil communal, que ces deux organes ont pris, chacun dans les limites de leurs compétences respectives telles qu'elles résultent des articles 123 et 270 de la nouvelle loi communale, une décision relative à l'introduction du recours; que, s'agissant d'une simple erreur matérielle dans la rédaction de la requête, l'exception ne peut être retenue;

Considérant qu'en ce qui concerne le non épuisement des voies de recours préalables, il y a lieu de constater que le recours à l'autorité de tutelle n'est jamais un préalable obligé à l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat pour les personnes au profit desquelles aucun recours de tutelle n'est organisé;

Considérant, quant à l'intérêt au recours, que l'exception qui manque cependant de précision, est liée au fond; que le litige pose en effet la question de l'existence d'un intérêt suffisamment individualisé entre le grief dont se prévaut la partie requérante, à savoir le choix de l'emplacement du centre en dehors de son territoire, et les actes attaqués;

Considérant qu'en ce qui concerne l'exception d'incompétence, le recours n'a pas pour objet le contrat d'emphytéose, mais l'acte détachable qui le précède, à savoir la délibération du conseil communal décidant d'octroyer au C.F.A.C. un bail emphytéotique; que, par ailleurs, le moyen unique d'annulation n'invoque pas la violation d'une disposition du droit des contrats, mais uniquement la violation d'une disposition du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine tel qu'il était en vigueur à l'époque (CWATUPa) dont l'objet est d'assurer le contrôle par le Gouvernement de l'affectation des sites rénovés avec une aide financière octroyée en application de l'article 92 du CWATUPa, et dont une personne morale de droit public autre que le Gouvernement est propriétaire; que l'exception n'est dès lors pas fondée;

Considérant, quant à la tardiveté du recours, que s'il est vrai que le ministre chargé de l'emploi et de la formation a informé le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Ciney, par courrier du 1^{er} mars 1996, que les conditions qu'il avait précédemment émises pour l'implantation du centre sur le site dinantais étaient réunies, la partie adverse n'établit pas que ce courrier, daté du vendredi 1^{er} mars 1996, a pu être expédié et réceptionné par la partie requérante avant le lundi suivant; qu'en outre, lorsque les actes attaqués ne doivent pas, comme en l'espèce, être notifiés à la partie requérante, le délai de recours ne commence à courir à son égard qu'à partir du jour où elle a eu connaissance du contenu de ces actes et non de leur seule existence, étant entendu qu'il appartient à la partie requérante de mettre tout en oeuvre pour en prendre connaissance; que la partie adverse ne démontre pas que la partie requérante aurait eu connaissance non seulement de l'existence, mais aussi du contenu des actes attaqués dès le 1^{er} mars 1996; que l'exception n'est dès lors pas fondée;

Considérant, enfin, qu'en ce qui concerne l'indication de la partie adverse dans la requête en annulation, le vice ainsi dénoncé ne constitue qu'une erreur matérielle qui n'a pas empêché l'identification correcte ni de la partie adverse ni des actes qui sont attaqués; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 89 du CWATUPa et de l'erreur de droit, en ce que le premier acte attaqué octroie au C.F.A.C. la location par bail emphytéotique d'un terrain désaffecté à rénover, alors que la disposition visée au moyen, en son alinéa 1^{er}, tel qu'il a été modifié, n'autorise une personne morale de droit public, propriétaire d'un site rénové, à consentir sur celui-ci des droits d'emphytéose que "moyennant l'accord du Gouvernement"; que selon elle, il n'apparaît pas en l'espèce, que, en fait et en droit, l'accord préalable du Gouvernement de la Région wallonne ait été délivré à la ville de Dinant avant qu'elle n'adopte le premier acte attaqué, et que l'illégalité de ce premier acte entraîne celle du second, à défaut pour le C.F.A.C de pouvoir bénéficier d'un permis de bâtir sur un terrain à propos duquel il ne dispose pas légalement de droits; qu'en réplique, elle soutient que "lorsque, comme c'est ici le cas, la rénovation doit être réalisée par la personne même à laquelle est consenti, par le propriétaire public du site à rénover, un droit réel de propriété, de superficie ou d'emphytéose ou, encore, un droit de jouissance, et que cette personne bénéficie d'une aide financière régionale pour les travaux de rénovation qui lui incombent, le droit réel ou de jouissance sur le site ne peut être consenti que «moyennant l'accord du Gouvernement»"; que, selon elle, "en décider autrement serait ouvrir la porte à toutes les manoeuvres et permettrait de faire échapper au contrôle voulu par le législateur des opérations qui auraient dû y être soumises";

Considérant que l'article 89 du CWATUPa, tel que remplacé par l'article 6 du décret du 22 janvier 1987, disposait comme suit :

" Lorsque la Région ou une autre personne morale de droit public est propriétaire d'un site rénové, elle peut, moyennant l'accord de l'Exécutif, aliéner tout ou partie du site ou céder sur celui-ci des droits de location, de superficie ou d'emphytéose dans les conditions fixées par l'Exécutif.

(...)

Les recettes provenant de la vente ou de la cession des droits de location, de superficie ou d'emphytéose seront versées au Fonds de rénovation des sites wallons créé par l'article 91. Toutefois, avec l'autorisation de l'Exécutif, elles pourront être affectées à la poursuite de l'opération de rénovation en cours, à défaut à la poursuite d'une autre opération en cours, à défaut encore à une opération de rénovation à créer";

Considérant que l'article 89 du CWATUPa, tel que remplacé par l'article 8 du décret du 4 mai 1995 modifiant les articles 79 à 93 du CWATUP relatifs à la rénovation des sites wallons d'activité économique désaffectés et tel qu'il a été publié au Moniteur belge du 25 août 1995, dispose comme suit :

" Pour les opérations faisant ou ayant fait l'objet d'une aide financière engagée avant la date du ..., une personne morale de droit public propriétaire d'un site assaini avec l'aide financière de la Région en application de l'article 92 peut, moyennant l'accord du Gouvernement, aliéner tout ou partie du site, consentir sur lui des droits de superficie ou d'emphytéose ou le louer.

Les recettes provenant des conventions conclues conformément à l'alinéa 1^{er} sont versées, au prorata de l'aide financière octroyée par la Région, au Fonds de rénovation des sites wallons visé à l'article 91.

Toutefois, avec l'autorisation du Gouvernement, elles pourront être affectées à la poursuite de l'opération d'assainissement en cours, à défaut à la poursuite d'une autre opération en cours, à défaut encore à une opération d'assainissement à créer";

Considérant que le projet d'article 89, tel qu'il a été déposé au Conseil régional wallon (Doc. 343 (1994-1995) - n° 1, pp. 6 et 7), comprenait un renvoi à une note de bas de page après les mots "après la date du ...", rédigée comme suit : "Date d'entrée en vigueur du décret fixée par l'article 13"; que la modification ainsi apportée par rapport à l'ancien article 89 du CWATUPa est liée à l'un des quatre objectifs poursuivis par la réforme opérée par le décret du 4 mai 1995 : la transformation de la nature de l'intervention financière à charge du Fonds de rénovation des sites wallons dont peuvent bénéficier, en application de l'article 92 du CWATUPa, les personnes physiques, les personnes morales de droit privé et les personnes morales de droit public, autres que la Région wallonne, qui effectuent des travaux en vue de la rénovation d'un site; que, dans le régime antérieur, l'intervention financière avait le caractère d'une aide récupérable, sauf pour les interventions financières accordées aux personnes morales de droit public autres que la Région wallonne conformément à l'article 339 et suivants du CWATUPa et qui, conformément à l'article 341 du CWATUPa, étaient destinées à des biens à usage exclusivement public et ne constituant pas directement ou indirectement une source de revenus;

Considérant que l'article 11 du décret du 4 mai 1995 a modifié l'article 92 du CWATUPa : d'aide récupérable qu'elle était au départ, l'intervention financière devient une subvention à fonds perdu; que, dans le cadre de cette modification, le Conseil régional wallon a modifié l'article 89 du CWATUPa, lequel est devenu une disposition transitoire, comme cela ressort de l'exposé des motifs du projet de décret devenu le décret du 4 mai 1995, lequel indique ce qui suit :

- " Le projet vise dès lors notamment à transformer l'avance récupérable en une subvention à fonds perdu. Notons que les modalités de calcul de cette aide, à définir dans un arrêté du Gouvernement wallon, devront tenir compte de cette modification.

Des mesures transitoires sont prévues pour les opérations faisant ou ayant fait l'objet d'une aide financière engagée avant la date du présent projet de décret: les recettes provenant notamment de la vente ou de la location seront désormais versées, au prorata de l'aide financière octroyée par la Région, au Fonds de rénovation des sites wallons";

que le commentaire de l'article 8 du projet (modifiant l'article 89 du CWATUPa) précise encore ce qui suit :

- " D'une part, la faculté de rachat direct ou indirect prévue par l'article 89 n'a en fait jamais été mise en oeuvre depuis 1978.

Les modalités prévues à l'article 89 compliquent par contre fortement la procédure et constituent en fait une entrave non négligeable à la réaffectation des biens, objectif principal de la loi.

Si d'aventure, dans un dossier particulier, il s'avérait utile d'introduire une quelconque faculté de réméré, il serait plus simple de ne la prévoir que dans les conventions-exécutions relatives à ce cas particulier.

Cette faculté devrait donc être laissée à l'appréciation du Ministre et ne figurer que dans l'arrêté d'application.

D'autre part, la philosophie de la présente modification consistant notamment à transformer l'aide récupérable prévue par la loi originelle en une subvention à fonds perdu, l'alinéa final de l'article 89 n'a donc plus de raison d'être. Dès lors, l'article 89 concerne désormais des dispositions transitoires relatives à des opérations faisant ou ayant fait l'objet d'une aide financière engagée avant la date d'entrée en vigueur du présent projet de décret (...);

Considérant qu'il se déduit de l'intention exprimée dans les travaux parlementaires que l'article 89 du CWATUPa, tel que remplacé par l'article 8 du décret du 4 mai 1995, est une disposition transitoire qui ne s'applique qu'aux opérations faisant ou ayant fait l'objet d'une aide financière engagée avant la date d'entrée en vigueur du décret du 4 mai 1995; que, d'ailleurs, dans la version de l'avant-projet de décret soumis à l'avis de la section de législation, l'article 89 visait expressément "les opérations faisant ou ayant fait l'objet d'une aide financière engagée antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret"; que le blanc laissé dans le texte du décret définitivement adopté résulte d'une mauvaise compréhension de l'observation de légistique formulée par la section de législation qui précisait ce qui suit :

- " Les termes «antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret», utilisés à l'alinéa 1^{er} de la disposition en projet et destinés à régler une situation transitoire dès qu'ils seraient intégrés dans le code, ne peuvent que créer la confusion. Ce qui est visé, en réalité, c'est l'entrée en vigueur du décret modificatif en projet.

Il s'impose, soit de déterminer une date précise qui serait celle de l'entrée en vigueur de ce décret, soit de charger le Gouvernement de la déterminer" (avis L 23.267/9);

Considérant que la disposition finale (article 13) du décret du 4 mai 1995 dispose que "le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge", soit en l'espèce, le 25 août 1995;

Considérant qu'il n'est ni soutenu ni établi que la ville de Dinant aurait bénéficié d'une aide financière conformément à l'article 92 du CWATUPa, engagée avant le 25 août 1995;

Considérant qu'il s'ensuit que la seule disposition invoquée au moyen est inapplicable au cas d'espèce; qu'en conséquence, l'exception d'irrecevabilité quant à l'intérêt au recours est accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trois juillet deux mille deux par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.