

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.043 du 10 mars 2021

A. 228.632/XIII-8720

En cause : **la Régie communale autonome immobilière de Herstal,**
en abrégé **URBEO,**

ayant élu domicile chez
M^e Eric LEMMENS, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Marie LAMBERT de ROUVROIT, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 17 juillet 2019, la régie communale autonome immobilière de Herstal (Urbeo) demande l'annulation de la décision de la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives du 24 mai 2019, refusant de reconnaître le caractère d'utilité publique de l'acquisition d'un bâtiment industriel et d'un entrepôt sis, d'une part, quai de l'Abattoir 147/2 à Herstal, cadastré 1^{ère} division, section D, numéro 1140 XP0000 d'une superficie de 2.971 m² et, d'autre part, quai de l'Abattoir 147+, cadastré 1^{ère} division, section D, numéro 1142/00V0P0000, pour une superficie de 918 m².

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 janvier 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M. Lionel Renders, auditeur, 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. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Les 27 novembre 2017, 11 juin 2018 et 4 février 2019, la régie communale autonome immobilière de Herstal (Urbeo) obtient des décisions de la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, lui donnant acte de la reconnaissance d'utilité publique de la nécessité des acquisitions immobilières à l'amiable, décidées pour des projets antérieurs.

4. Le 10 avril 2019, elle introduit une demande de reconnaissance de l'utilité publique de l'opération d'acquisition à l'amiable d'un bâtiment industriel et d'un entrepôt sis, d'une part, quai de l'Abattoir 147/2 à Herstal, cadastré 1^{ère} division, section D, numéro 1140 XP0000 d'une superficie de 2.971 m² et, d'autre part, quai de l'Abattoir 147+, cadastré 1^{ère} division, section D, numéro 1142/00V0P0000, pour une superficie de 918 m², aux fins d'obtenir la gratuité des droits d'enregistrement en application de l'article 161, 2°, du Code des droits de l'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

Cette demande est introduite sur la base de la circulaire du 9 janvier 2006 relative aux acquisitions de biens immobiliers pour cause d'utilité publique par les régies communales autonomes et les régies provinciales autonomes – Procédure à suivre et de la circulaire n° 2 du ministre des finances du 5 mars 1958 sur l'acquisition pour cause d'utilité publique.

Sont annexés à cette demande les documents suivants :

- le compromis de vente;
- le plan de la parcelle concernée;
- l'extrait conforme de la séance du 19 février 2019 du conseil d'administration d'Urbeo portant sur la signature du compromis de vente et la demande d'enregistrement gratuit de l'acquisition.

5. Le 10 avril 2019, une réunion a lieu entre Urbeo et la direction des marchés publics et du patrimoine du Service public Wallonie. Celle-ci demande à Urbeo de transmettre des documents complémentaires. Il y est donné suite par des courriels des 16 avril 2019 et 10 mai 2019.

6. Le 20 mai 2019, la direction des marchés publics et du patrimoine établit une note à l'attention de la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, aux termes de laquelle elle écrit lui laisser le soin de prendre attitude sur la demande.

Le 24 mai 2019, la ministre écrit ce qui suit à la requérante :

« Pour réaliser son objet social, votre régie communale autonome a décidé d'acquérir, dans le cadre d'un projet de création d'un espace dédié à un immeuble mixte de logements et de bureaux ainsi qu'à un espace vert, un bâtiment industriel et un entrepôt, sis à Herstal, 1^{ère} division, Quai de l'Abattoir 147/2, cadastré section D, numéro 1140 XP0000 pour une superficie de 2.971 mètres carrés et Quai de l'Abattoir 147 +, cadastré section D numéro 1142/00V0P0000, pour une superficie de 918 mètres carrés, soit au total 3.889 mètres carrés.

Pour cette acquisition, vous sollicitez le bénéfice de l'application de la circulaire n° 2 réf. E.E./72.941 du 5 mars 1958 de Monsieur le Ministre des Finances – Administration de l'Enregistrement et des Domaines – et de la circulaire du 9 janvier 2006 relative aux acquisitions de biens immobiliers pour cause d'utilité publique par les régies communales autonomes et les régies provinciales autonomes.

Je ne peux souscrire à cette demande. À l'heure actuelle, je constate que vous n'êtes pas en mesure de définir le but précis de l'acquisition envisagée. Aussi, il m'apparaît prématuré de reconnaître l'utilité publique de cette acquisition ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État et recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

7. La partie adverse fait valoir que l'acte attaqué ne constitue pas un refus définitif de reconnaissance de l'utilité publique de l'acquisition envisagée par la requérante, qu'il ressort de l'acte attaqué que son auteur n'exclut pas de procéder

à cette reconnaissance, dès que les but exact et affectation de cette acquisition seront déterminés avec certitude, et qu'elle autorise ainsi la requérante à affiner et préciser sa demande.

Elle conclut que le recours n'est pas recevable.

IV.2. Thèse de la partie requérante

8. La requérante expose que l'acte attaqué s'inscrit dans un processus qui présente une double nature, la seconde étant la conséquence de la première. Elle explique que la première nature de la décision prise est celle qui touche à la reconnaissance même de l'utilité publique de l'opération d'acquisition, cette reconnaissance ou non-reconnaissance influençant directement le cadre juridique dans lequel l'opération en cause peut, le cas échéant, être valablement menée par la régie.

Elle observe que la reconnaissance de l'utilité publique permet ensuite, par répercussion, d'obtenir le bénéfice de la gratuité des droits d'enregistrement, bénéfice dont l'acte attaqué la prive. Elle soutient que, vu la nature de l'acte attaqué, seule sa disparition de l'ordre juridique lui permettra de voir reconnaître l'utilité publique de l'acquisition litigieuse, que l'acte lui fait ainsi grief et que le Conseil d'État est seul compétent pour l'annuler.

Elle considère que si la motivation de l'acte attaqué laisse la porte ouverte à une décision ultérieure de reconnaissance de l'utilité publique, il n'en demeure pas moins qu'il constitue un acte administratif définitif et qu'il ne s'agit pas d'un acte interlocutoire par lequel un complément d'information est sollicité, mais bien d'une décision de constater que l'utilité publique sollicitée n'est pas reconnue.

9. En réplique, elle conteste le caractère non définitif de l'acte attaqué. Elle fait valoir que l'acte attaqué ne l'autorise pas à affiner et préciser sa demande mais qu'au contraire, il tranche définitivement la question, dans l'état où la demande se trouvait au moment où son auteur a décidé. Elle compare la situation d'espèce à celle d'un refus de permis d'urbanisme qui tranche définitivement une demande, tout en n'empêchant pas l'introduction d'une nouvelle demande portant sur le même bien mais comportant des éléments nouveaux.

IV.3. Examen

10. Les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

11. En l'espèce, l'acte de reconnaissance d'une cause d'utilité publique fondant l'acquisition à l'amiable d'un bien immobilier par une régie communale autonome est présenté comme étant un acte préalable nécessaire à l'obtention de l'exonération des droits d'enregistrement en application de la circulaire du 9 janvier 2006 relative aux acquisitions de biens immobiliers pour cause d'utilité publique par les régies communales autonomes et les régies provinciales autonomes – Procédure à suivre.

Il n'en demeure pas moins que cette décision particulière relève de la compétence du Conseil d'État, puisqu'elle intervient dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué quant aux éléments fondant, à l'estime de la requérante, le caractère d'utilité publique de l'opération d'acquisition litigieuse.

12. L'acte attaqué comporte le motif final suivant :

« Je ne peux souscrire à cette demande. À l'heure actuelle, je constate que vous n'êtes pas en mesure de définir le but précis de l'acquisition envisagée. Aussi, il m'apparaît prématuré de reconnaître l'utilité publique de cette acquisition ».

Par cette formule, l'auteur de l'acte attaqué n'invite pas la requérante à compléter sa demande afin de prendre position ensuite. Elle expose « ne pas pouvoir

souscrire » à la demande, ce qui constitue bien un rejet définitif de la demande précitée du 10 avril 2019.

La circonstance que la partie adverse ne ferme pas la porte à une éventuelle reconnaissance future du caractère d'utilité publique de la cause fondant l'acquisition immobilière litigieuse, lorsque la requérante sera « en mesure de définir le but précis de l'acquisition envisagée », n'a pas pour conséquence d'infirmier le fait que l'acte attaqué consiste en l'acte final statuant, au terme de la procédure administrative, sur la demande.

Le recours est recevable.

V. Moyen d'ordre public

13. L'article 161, 2°, du Code des droits de l'enregistrement, d'hypothèque et de greffe dispose comme il suit :

« Sont enregistrés gratuitement :

[...]

Les cessions amiables d'immeubles pour cause d'utilité publique à l'État, aux provinces, aux communes, aux établissements publics et à tous autres organismes ou personnes ayant le droit d'exproprier; les actes relatifs à la rétrocession après expropriation pour cause d'utilité publique dans les cas où cette rétrocession est autorisée par la loi; les actes constatant un remembrement ou un relotissement effectué en exécution du chapitre VI du Titre I de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; les actes constatant la cession d'un site d'activité économique désaffecté à l'État ou à une autre personne de droit public ».

Il n'appartient pas au Conseil d'État de déterminer si l'acquisition immobilière intervenue en l'espèce est susceptible de relever du champ d'application de l'article 161, 2°, du Code des droits de l'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Il suffit de constater que les parties requérante et adverse estiment qu'il importe qu'un acte de reconnaissance de la cause d'utilité publique soit adopté et que cette décision doit être prise par la ministre en charge des pouvoirs locaux, aux fins de permettre ensuite à la requérante de solliciter, s'il échet, l'application de l'article 161, 2°, précité.

14. Les articles L1231-4 à L1231-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) contiennent les règles générales applicables aux régies communales autonomes. Celles-ci disposent de la personnalité juridique.

L'article L1231-8, § 1^{er}, du CDLD dispose comme suit :

« Les régies communales autonomes décident librement, dans les limites de leur objet, de l'acquisition, de l'utilisation et de l'aliénation de leurs biens corporels et incorporels, de la constitution ou de la suppression de droits réels sur ces biens, ainsi que de l'exécution de telles décisions et de leur mode de financement ».

Il s'ensuit que les régies communales autonomes disposent des prérogatives les plus étendues pour adopter des actes juridiques, sous réserve du respect de leur objet social et du contrôle de tutelle administrative, voire du contrôle éventuellement prévu dans le cadre du contrat de gestion conclu en application de l'article L1231-9 du CDLD. Elles peuvent notamment, dans ce cadre, décider d'acquérir des biens immeubles.

L'article L1231-5 du même Code précise les pouvoirs reconnus au conseil d'administration et au bureau exécutif des régies communales autonomes.

En son paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il énonce ce qui suit :

« Le conseil d'administration a le pouvoir d'accomplir tous les actes utiles ou nécessaires à la réalisation de l'objet de la régie communale autonome ».

L'article L1231-5, § 3, alinéa 1^{er}, du même Code prévoit, quant à lui, ce qui suit :

« Le bureau exécutif ou à défaut le président est chargé de la gestion journalière, de la représentation quant à cette gestion, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil d'administration ».

Il résulte de ce qui précède que c'est au conseil d'administration de la régie communale autonome qu'il revient de prendre les décisions nécessaires à l'acquisition des biens immeubles, sous réserve des prérogatives de gestion journalière et d'exécution des décisions du conseil d'administration dévolues au bureau exécutif.

15. Conformément au principe énoncé à l'article 105 de la Constitution et à l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les compétences des autorités administratives sont d'attribution, ce qui implique qu'elles ne disposent que des pouvoirs qui leur ont été formellement attribués et ne peuvent les exercer que dans les conditions prévues.

Le moyen qui porte sur la compétence de l'auteur de l'acte attaqué relève de l'ordre public et doit, le cas échéant, être soulevé d'office.

16. En l'espèce, il y a lieu de vérifier si la ministre en charge des pouvoirs locaux était compétente pour statuer sur des demandes de reconnaissance de la cause d'utilité publique fondant une acquisition à l'amiable par une régie communale autonome d'un bien immobilier, telle celle visée par l'acte attaqué.

À cet égard, d'une part, l'acte attaqué s'appuie uniquement sur la circulaire du 9 janvier 2006 relative aux acquisitions de biens immobiliers pour cause d'utilité publique par les régies communales autonomes et les régies provinciales autonomes – Procédure à suivre et sur la circulaire n° 2 du ministre des finances du 5 mars 1958 sur l'acquisition pour cause d'utilité publique. Cependant, une circulaire ministérielle ne peut consister en un acte juridique portant (« auto-») habilitation ou délégation d'une compétence à une autorité administrative.

D'autre part, le fondement juridique sur lequel la ministre wallon en charge des pouvoirs locaux pourrait adopter une telle décision ne ressort pas des circulaires ministérielles précitées. Au contraire, la circulaire ministérielle n° 2 précitée du 5 mars 1958 fait même apparaître des doutes importants dans le chef de l'autorité quant à la légalité de telles décisions :

« Il est apparu ensuite d'un nouvel examen auquel se sont livrés en commun les services compétents du département de l'Intérieur et ceux de mon administration qu'il est superfétatoire, voire, dans certains cas, illégal de subordonner l'octroi du bénéfice des articles 161, 2°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, et 59, 5°, du Code des droits de timbre à la reconnaissance expresse de l'utilité publique de l'acquisition soit dans l'arrêté d'approbation de cette acquisition qui doit intervenir, soit dans un arrêté d'approbation pris spécialement à cet effet, lorsque l'acquisition n'est pas, en elle-même, soumise à cette formalité.

Désormais, le bénéfice de ces dispositions sera acquis non seulement lorsque, comme ce fut le cas jusqu'ici, cette utilité publique sera reconnue expressément dans l'arrêté d'approbation mais encore lorsque cette reconnaissance sera implicite et découlera de l'approbation pure et simple de l'acquisition. [...]

Il va de soi que dans l'ordre d'idées qui précède, l'acte d'acquisition doit continuer à mentionner expressément, comme par le passé, le caractère de l'utilité publique de l'acquisition. Seule, en effet, l'existence de cette mention est susceptible d'attribuer à l'approbation qui intervient ensuite sans s'exprimer expressément sur le caractère d'utilité publique de l'acquisition la valeur d'une décision reconnaissant implicitement cette utilité. Elle n'est certes pas moins nécessaire lorsque l'acquisition n'est soumise à aucune approbation en sorte que l'acte d'acquisition constitue par lui-même un titre complet ».

Le dossier administratif et les écrits de procédure ne comportent pas plus d'information quant à la base juridique fondant la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

17. L'acte attaqué ne consiste pas en une décision prise dans le cadre des prérogatives de tutelle administrative ordinaire prévues aux articles L3111-1 et suivants du CDLD. En effet, si les régies communales autonomes sont soumises à une telle tutelle, l'acte attaqué, rejetant une demande, ne fait pas disparaître de l'ordonnancement juridique une décision de reconnaissance de la cause d'utilité publique prise, par exemple, par un organe de la régie requérante. Il ne consiste donc pas en un acte d'annulation adopté en application des articles L3121-1 et suivants du même Code. En outre, la matière de la reconnaissance de la cause d'utilité publique n'est pas reprise parmi celles visées par la tutelle spéciale d'approbation au sens des articles L3131-1 et suivants du CDLD.

Par ailleurs, l'article L1231-4 du CDLD énonce ce qui suit :

« Le Gouvernement détermine les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique ».

L'arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, non abrogé pour la Région wallonne, se limite à énumérer ces activités, sans prévoir que le ministre wallon des Pouvoirs locaux puisse décider de la reconnaissance de la cause d'utilité publique fondant une acquisition immobilière.

Enfin, cette décision, tel l'acte attaqué, n'intervient pas dans le cadre d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, de sorte que les dispositions qui déterminent les autorités compétentes pour apprécier la reconnaissance de la cause d'utilité publique dans ce cadre particulier ne sont pas applicables en l'espèce.

18. Il résulte de ce qui précède que la ministre des Pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives était sans compétence pour adopter l'acte attaqué.

Le moyen soulevé d'office pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est fondé.

VI. Autre moyen

18. Le moyen unique, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

19. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

Est annulée la décision de la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives du 24 mai 2019, refusant de reconnaître le caractère d'utilité publique de l'acquisition par la régie communale autonome immobilière de Herstal (Urbeo) d'un bâtiment industriel et d'un entrepôt sis, d'une part, quai de l'Abattoir 147/2 à Herstal, cadastré 1^{ère} division, section D, numéro 1140 XP0000 d'une superficie de 2.971 m² et, d'autre part, quai de l'Abattoir 147+, cadastré 1^{ère} division, section D, numéro 1142/00V0P0000, pour une superficie de 918 m².

Article 2

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
10 mars 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux