

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 167.938 du 16 février 2007

A.156.031/XIII-3509

En cause :

1. **GREGOIRE** Hugo,
 2. **GREGOIRE** Jean-Christophe,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

1. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
2. **la Ville de Verviers**,
ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY
et Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 septembre 2004 par Hugo GREGOIRE et Jean-Christophe GREGOIRE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 8 juillet 2004, approuvant le plan communal d'aménagement n° 22 dit "rue de la Station" à Verviers, ainsi que de la délibération du conseil communal de Verviers du 2 mars 2004 approuvant définitivement ledit plan communal n° 22;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 9 juin 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 11 janvier 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 février 2007;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me M. BAZIER, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour les requérants, Me Y. TOURNAY, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me F. CULOT, loco Mes P. HENRY et N. VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit :

1. Les requérants ont acquis, le 8 septembre 2000, un immeuble situé rue de la station 33-35 à Verviers; ils ont le projet d'y installer une brasserie, un restaurant et un bar à pâtes, et ce en face du projet de complexe commercial "Outlet Mall" qui doit se développer sur le site de l'ancienne gare.

2. Le plan communal d'aménagement (P.C.A.) n° 21, dit "site de Verviers-Ouest", est adopté le 18 septembre 2000 par le conseil communal de Verviers et approuvé par l'arrêté ministériel du 6 juin 2001. Il couvre la superficie tracée sur les plans de destination, à savoir la partie de la rue de la Station située en face du bâtiment dont les requérants sont propriétaires, la rue aux Laines, qui se trouve dans le prolongement de la rue de la Station, la place située entre ces deux rues, et une partie de la rue d'Ensival menant à la place de la Victoire. Le but du plan est "la mise en oeuvre

d'une zone d'activité économique mixte susceptible d'accueillir des activités économiques et commerciales nécessitant de grands espaces", sous la forme d'un grand complexe commercial de type "magasins d'usines" ("Factory Outlet Mall").

3. Le P.C.A. n° 22, dit "rue de la Station", est adopté le 2 mars 2004 par le conseil communal de Verviers - cette décision constitue le second acte attaqué - et approuvé par l'arrêté ministériel du 8 juillet 2004, publié au Moniteur belge du 12 août 2004; il s'agit du premier acte attaqué. Il couvre la superficie tracée sur les plans de destination, à savoir la partie de la rue de la Station située du côté du bâtiment appartenant aux requérants, le début de la rue Lucien Defays et le début de la rue Peltzer de Clermont. Le but du plan est de "favoriser l'habitat et restreindre au maximum le commerce et l'HORECA dans la partie «maison en rangée» de la rue de la Station" et de "permettre l'implantation d'établissements hôteliers, culturels et de loisirs sur le site S.A.E./VE n° 125".

4. Les requérants ont obtenu, par un arrêté ministériel du 15 juillet 2003, l'autorisation de rénover leur bâtiment. Cet arrêté a été annulé par un arrêt du Conseil d'Etat n° 134.242 du 10 août 2004, à la requête de la ville de Verviers.

5. Par requêtes introduites le 27 septembre 2004, les requérants ont demandé l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 9 juillet 2004 leur refusant le permis d'urbanisme sollicité en vue de la transformation d'un immeuble situé rue de la Station, 33-35, à Verviers, afin d'y créer une brasserie-restaurant et trois appartements. Cet arrêté a été annulé par un arrêt n° 142.327 du 17 mars 2005;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours; qu'elle soutient que la requête en annulation serait irrecevable aux motifs qu'elle ne permettrait pas de déterminer l'acte attaqué et les moyens d'annulation et qu'elle ne contiendrait pas un exposé des faits suffisant, à savoir l'exposé des faits ayant conduit à l'adoption du plan communal d'aménagement n° 22;

Considérant que l'objet du recours est clairement exposé à la page 2 de la requête et qu'aucune confusion ne peut être faite avec les autres recours introduits par les requérants; que les moyens sont exposés aux pages 15 à 23 de la requête et que l'exposé des faits situe l'adoption des actes attaqués par le présent recours dans le contexte du litige qui oppose les parties depuis que les requérants ont introduit une première demande de permis d'urbanisme; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 119 à 121 et 47 à 52 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du principe général d'égalité, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de proportionnalité et de bonne administration, de l'article 159 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que, dans la première branche du moyen, les requérants font reproche au P.C.A. n° 22 "de prévoir l'interdiction du secteur HORECA rue de la Station, et donc d'empêcher (leur) projet (...), alors que les mêmes activités pourront s'implanter à de nombreux endroits à proximité immédiate de leur bien, et donc sur des parcelles qui présentent les mêmes caractéristiques"; qu'ils font valoir notamment ce qui suit :

- 1°) le P.C.A. n° 21 permet l'implantation de 400 m² d'activités relevant du secteur "Horeca" au sein de la zone B1 destinée aux "magasins d'usines"; "on perçoit mal pour quelle raison équitable les promoteurs de ce complexe commercial, sous forme d'OUTLET MALL, devraient être seuls à pouvoir bénéficier de l'implantation d'activités relevant du secteur HORECA"; "en tout état de cause, si l'objectif est de contraindre la clientèle de l'OUTLET MALL de se rendre au centre-ville, aucune raison objective ne permet de justifier que ces 400 m² de secteur HORECA soient implantés à l'intérieur dudit complexe"; "il pourrait tout autant l'être en face, à savoir à l'endroit du projet des requérants", qui ne présente qu'une superficie de 150 m²;
- 2°) le P.C.A. n° 21 reprend dans son périmètre une zone d'habitat située en face du complexe commercial et dans le prolongement de la rue de la Station; cette zone est notamment destinée au secteur "Horeca"; "ce qui est donc interdit par le plan communal d'aménagement n° 22 en face du complexe commercial est par contre explicitement autorisé dans le prolongement de la rue de la Station, à savoir dans la rue aux Laines, dans la même situation, c'est-à-dire en face du complexe commercial";
- 3°) plusieurs autres zones reprises à l'intérieur du P.C.A. n° 21 permettent également, sans réserve, l'implantation d'activités relevant du secteur "Horeca"; ainsi, les zones B.2.1., B.2.2., B.2.4. et B.2.6.;
- 4°) le P.C.A. n° 22 permet que les activités non conformes à la destination de la zone, antérieures à l'approbation définitive du plan, subsistent; alors qu'il "est contraire au principe d'égalité et de proportionnalité de permettre le maintien des activités

en cours sans également permettre la poursuite des projets qui ont vu le jour avant l'adoption provisoire du plan communal d'aménagement n° 22", comme c'est le cas du projet des requérants;

- 5°) la zone A.4. du P.C.A. n° 22 autorise des bars et des restaurants sur le site "S.A.E./VE n° 125", complémentirement aux établissements hôteliers, culturels et récréatifs prévus sur ce site;
- 6°) la rue Peltzer de Clermont, qui n'est pas visée par le P.C.A. n° 22, pourrait accueillir des restaurants;

Considérant que, dans son arrêt n° 142.327 du 17 mars 2005, le Conseil d'Etat a estimé, statuant sur une critique énoncée en termes identiques, que "le P.C.A. n° 22, en tant qu'il interdit l'activité "Horeca" sur la parcelle des requérants, est (...) frappé d'illégalité et que son application doit, sur pied de l'article 159 de la Constitution, être écartée"; que ledit arrêt est motivé comme suit :

" Considérant que l'aménagement du territoire implique nécessairement que des destinations différentes soient attribuées aux diverses parties de ce territoire, et que des parcelles voisines soient dotées d'un statut juridique différent; que la répartition du territoire en zones distinctes entraîne des différenciations qui, en elles-mêmes, n'ont pas de caractère discriminatoire; que le principe d'égalité s'oppose à ce que des parcelles comparables fassent l'objet d'un traitement différent sans justification objective et raisonnable, ce traitement étant alors le fruit d'une appréciation entachée d'arbitraire;

Considérant qu'en l'espèce, le P.C.A. n° 21 se fixe l'objectif suivant :

« Les affectations nouvelles retenues pour le site doivent permettre l'implantation d'activités apportant une fréquentation supplémentaire importante, en vue d'assurer sur le Centre-Ville des retombées économiques positives indispensables au niveau du commerce local et de l'emploi, du fait de l'élargissement de la zone de chalandise importante suscitée par ces activités, et ce, en relation avec les objectifs d'ordre touristique et culturel que s'est fixée l'autorité communale.

Par conséquent, la nouvelle affectation du site sera principalement la mise en oeuvre d'une zone d'activité économique mixte susceptible d'accueillir des activités économiques et commerciales nécessitant de grands espaces, qu'il est malaisé de trouver dans un tissu urbain de forte densité.

Il faut toutefois mentionner que le bâti existant des rues aux Laines et d'Ensival, majoritairement destiné à la résidence, sera affecté à une zone d'habitat» (P.C.A. n° 21, prescriptions urbanistiques, p. 1);

Considérant que dans ce but, le P.C.A. n° 21 prévoit la construction et l'aménagement d'un centre commercial de type «magasins d'usines» («Factory Outlet Mall»), où «les activités du secteur HORECA ne sont admises qu'à concurrence d'une superficie de 400 m²» (P.C.A. n° 21, prescriptions urbanistiques, point B.1., p. 11); que le but de cette restriction est énoncé dans le P.C.A. n° 22 et dans l'arrêté du

Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 8 juillet 2004, approuvant le P.C.A. n° 22, dans les termes suivants :

- «En ce qui concerne les affectations retenues dans le P.C.A. n° 21 précité, une des préoccupations principales des autorités communales est de favoriser l'implantation d'activités apportant une fréquentation importante en vue d'assurer sur le Centre-Ville des retombées économiques positives indispensables au niveau du commerce local.

Dans cet ordre d'idées, les activités du secteur HORECA ont été limitées à 400 m² dans la zone des bâtiments à destination de magasins d'usines prévue dans ledit plan» (P.C.A. n° 22, prescriptions urbanistiques, p. 1);

- «Considérant que le plan tend à maîtriser l'urbanisation aux abords du plan communal d'aménagement de l'ancienne Gare de l'Ouest, en favorisant l'habitat et en limitant le développement de l'HORECA à proximité des magasins d'usine, afin de maintenir un équilibre entre le site de l'Outlet Mall et le centre-ville de Verviers;

(...)

Considérant que cette restriction trouve son fondement dans une convention, conclue entre les autorités communales et les commerçants verviétois, en date du 1^{er} avril 1999, selon laquelle les commerçants verviétois donnaient leur accord sur l'implantation du complexe de l'Outlet Mall, à condition d'interdire l'implantation, sur ledit site, de commerces de l'HORECA, et permettre alors la liaison entre le nouveau concept et le centre-ville;

(...)

Considérant (...) que l'option de ne pas implanter de commerces de détails et HORECA dans les rues qui mènent le plus directement au centre-ville, permet d'avoir une liaison fonctionnelle entre le complexe et le centre-ville (arrêté du 8 juillet 2004, pp. 2 et 4)»;

Considérant qu'en synthèse, le but des P.C.A. n°s 21 et 22 est d'amener les clients qui fréquentent le complexe commercial à se restaurer dans le centre-ville; que cet objectif est encore confirmé par la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 13 avril 2004 rejetant la demande de permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

- « Qu'il est rappelé l'accord conclu avec les commerçants verviétois, précisément dans le but de favoriser le retour des personnes fréquentant le complexe commercial vers l'hypercentre en vue de consommation;

Considérant que, si la volonté commune est de favoriser le commerce verviétois dans son ensemble, cela ne se fait évidemment pas au profit d'un intérêt particulier»;

Considérant que, cependant, le P.C.A. n° 21 admet que les «bâtiments principaux en ordre continu» se trouvant dans la rue aux Laines, affectés à la résidence, soient aussi affectés aux commerces «Horeca», «pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage»; que ces bâtiments sont situés à quelques mètres de l'«Outlet Mall», alors que l'immeuble des requérants, qui fait aussi partie, dans le P.C.A. n° 22, des «bâtiments principaux en ordre continu», qui se trouve juste en face du complexe commercial, et qui est situé, comme les maisons de la rue aux Laines, sur le chemin du centre-ville, est interdit de toute exploitation comme restaurant; qu'il en est de

même de la rue Peltzer de Clermont, dont seul le début est interdit à l'activité «Horeca», qui est également très proche de l'«outlet mall» et qui mène aussi au centre-ville; que la parcelle des requérant est ainsi, alors qu'elle se trouve dans une situation comparable, traitée différemment, sans justification objective et raisonnable, la seule justification invoquée, à savoir l'accord conclu entre la ville de Verviers et les commerçants du centre de la ville, ne relevant pas de l'aménagement du territoire, mais de la concurrence commerciale, et n'étant donc pas satisfaisante;

Considérant que l'argumentation de la partie intervenante relative à l'attitude du collège des bourgmestre et échevins qui refuserait des demandes d'autorisations prétendument comparables introduites dans le futur ou qui a demandé la révision des instruments planologiques actuellement en vigueur est irrelevante en l'espèce";

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction du dossier s'est référé, en son rapport, à l'arrêt n° 142.327 du 17 mars 2005; qu'aucune des parties adverses n'a déposé de dernier mémoire; que la première branche du premier moyen est fondée;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, leur éventuel fondement n'étant pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 8 juillet 2004, approuvant le plan communal d'aménagement n° 22 dit "rue de la Station" à Verviers, ainsi que la délibération du conseil communal de Verviers du 2 mars 2004 approuvant définitivement ledit plan communal n° 22.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
seize février deux mille sept par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. DAOUT,	conseiller d'Etat,
KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GEHLEN.