

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 176.791 du 13 novembre 2007

A.85.828/XIII-1257

En cause :

1. **SOMERS** Françoise,
2. **VAN CAMPENHOUDT** Suzanne,
3. **GODECHOUL** Roger,
4. **PANDER** Paul,

ayant tous élu domicile chez
Me Jean-Luc MATHY , avocat,
rue Saintraint 9
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme URBANICOM,
ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 juillet 1999 par Françoise SOMERS,
Suzanne VAN CAMPENHOUDT, Roger GODECHOUL et Paul PANDER qui
demandent l'annulation de :

- l'avis donné le 4 mars 1999, qualifié "favorable", de la commission d'avis instituée par l'article 120 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), relatif au recours introduit contre la décision du 15 décembre 1998 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre refuse le permis d'urbanisme pour la construction de trois magasins et d'un parking sur un bien sis chaussée de Louvain à Wavre et cadastré 2^e division, section G, n^{os} 242r, 238g2, 240c, 240d, 289/2a, 289f, 240e, 238s2, 238m2, 289/2f et 241w8;
- l'arrêté ministériel du 28 mai 1999 qui, statuant sur le recours de Maître Benoît HAVET, agissant au nom de la société anonyme URBANICOM, contre la décision du 15 décembre 1998 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre refuse le permis d'urbanisme pour la construction de trois magasins et d'un parking sur un bien sis chaussée de Louvain à Wavre et cadastré 2^e division, section G, n^{os} 242r, 238g2, 240c, 240d, 289/2a, 289f, 240e, 238s2, 238m2, 289/2f et 241w8, accorde ce permis d'urbanisme;

Vu l'arrêt n° 85.107 du 4 février 2000 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 3 mars 2000 par les requérants;

Vu la requête introduite le 21 avril 2000 par laquelle la société anonyme URBANICOM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 4 mai 2000 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 27 septembre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 octobre 2007;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J.-L. MATHY, avocat, comparaissant pour les requérants, Me Y. TOURNAY, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me G. WINAND, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} FRANCK, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 85.107 du 4 février 2000;

Considérant que le recours en annulation contre l'avis du 4 mars 1999 de la commission d'avis sur les recours n'est pas recevable, cet avis étant un acte préparatoire non susceptible de recours;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 6 et 10 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne, des articles 7, 8 et 9 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985, du principe de bonne administration ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement serait incomplète et erronée et que la motivation du permis serait insuffisante et inadéquate au regard de la quiétude des personnes résidant à proximité du site; qu'ils relèvent quatre lacunes ou erreurs :

- il serait faux d'affirmer que le groupe frigo du magasin Aldi serait totalement silencieux, et les installations de conditionnement d'air qui seraient nécessaires aux trois établissements projetés auraient été passées sous silence;

- la nuisance résultant de la circulation des véhicules des clients aurait été totalement éludée;
- l'affirmation selon laquelle "le soir et le dimanche c'est le calme plat" s'opposerait aux heures nocturnes des livraisons et à la tendance des centres commerciaux à l'ouverture de plus en plus tardive et le dimanche;
- la notice serait muette quant aux nuisances dues à la construction du centre commercial alors que son ampleur et la nature du terrain nécessiteraient des travaux de fondation particuliers;

Considérant que la notice d'évaluation a été entièrement complétée d'une manière qui n'est pas sommaire; qu'en ce qui concerne plus particulièrement les lacunes ou erreurs relevées par les requérants, il y a lieu d'observer ce qui suit :

- concernant le bruit des frigos et l'absence de mention des installations de conditionnement d'air, les requérants ne fournissent aucun élément technique permettant d'infirmier l'affirmation de la notice suivant laquelle ces frigos ne feraient aucun bruit, ou du moins aucun bruit sensible pour les riverains; à supposer même que la notice ait été erronée à ce propos, l'autorité qui a pris la décision attaquée a pu être mieux informée à cet égard par les données reprises dans la délibération du collège des bourgmestre et échevins de Wavre; qu'au sujet des installations de conditionnement d'air, dont la partie intervenante reconnaît implicitement l'existence future en fin de sa requête en intervention, les affirmations des requérants à leur sujet sont elles-mêmes trop imprécises (s'agit-il de nuisances sonores, de quel niveau ? ou de pollution par rejets dans l'atmosphère ?) pour qu'il puisse être reproché à la notice d'être éventuellement lacunaire à leur sujet;
- concernant les nuisances liées à la circulation des véhicules des clients du futur centre commercial :

Ainsi que le soutiennent les partie adverse et intervenante, il est inexact de prétendre que la notice a éludé cet aspect du projet; au contraire, elle l'a évoqué en ses pages 3 et 4 (point 6), page 8 (point 5) et page 9 (point 9); il en ressort qu'une réflexion a indiscutablement été menée à ce sujet, et une volonté de protection des voisins les plus proches a été manifestée : la circulation sur le futur site commercial sera séparée des habitations les plus proches - qui ne sont pas celles des requérants, et dont les occupants n'ont pas attaqué le permis litigieux - par une clôture et une zone tampon recouverte de végétation; cette disposition des constructions projetées est

de nature à contenir dans des limites acceptables les inconvénients du projet et de l'activité qu'il suscitera;

- concernant les jours et heures d'ouverture du centre commercial :

Les requérants évoquent les tendances des centres commerciaux à ouvrir au-delà des périodes indiquées; contrairement à ce qu'indique la partie adverse, il ne s'agit pas de "considérations totalement étrangères aux paramètres écologiques", car l'enjeu est l'étalement dans le temps d'activités susceptibles d'avoir des conséquences écologiques; toutefois, il faut constater que ces considérations revêtent un caractère hypothétique;

- concernant les travaux particuliers de fondations :

Les requérants ne démontrent pas que de tels travaux seraient nécessaires sur le site concerné ni que, le cas échéant, ils auraient un impact environnemental spécifique, de sorte qu'il ne peut être reproché à la notice d'être éventuellement incomplète à ce sujet;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 334, 3°, et 335 du CWATUP, du principe de bonne administration et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce que l'article 334, 3°, du CWATUP requiert l'affichage d'un certain nombre de pièces alors que l'affichage fut incomplet et que l'un des documents déposés différait de son équivalent déposé au dossier, et que l'article 335 du CWATUP imposait le jalonnement du terrain concerné, alors que celui-ci n'a pas été effectué;

Considérant, quant au défaut d'affichage, que les requérants ne précisent pas quel document affiché ne serait pas identique à son équivalent déposé au dossier; que le moyen manque de précision et ne peut donc être admis;

Considérant, au sujet du défaut de jalonnement auquel il n'aurait pas été procédé, que les parties adverse et intervenante sont muettes à ce propos et ne contestent donc pas l'affirmation des requérants; que, cependant, ces derniers n'indiquent aucunement en quoi cette lacune leur fait grief, ni en quoi elle aurait pu induire en erreur l'autorité qui a décidé d'octroyer le permis contesté; que, pour le

surplus, les requérants ont introduit en temps utile des réclamations circonstanciées à l'encontre du projet; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation de l'article 341 du CWATUP, du principe de bonne administration, ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce que l'article 341 du CWATUP requiert l'organisation d'une réunion de concertation si le nombre de réclamants dépasse 25, alors que l'enquête publique a donné lieu à 60 réclamations;

Considérant que l'article 341, alinéa 1^{er}, du CWATUP est rédigé comme suit :

" Dans les cas visés à l'article 330, 7^o et 13^o, si le nombre de personnes ayant introduit individuellement des réclamations et observations est supérieur à vingt-cinq, le collège des bourgmestre et échevins organise une réunion de concertation dans les dix jours de la clôture de l'enquête";

Considérant que l'article 330, 7^o et 13^o, du même Code est libellé dans les termes suivants :

" Doivent être soumises à une enquête publique (...) les demandes de permis d'urbanisme relatives aux actes et travaux suivants (...) :

- 7^o les demandes de permis (...) d'urbanisme relatives à des constructions groupées visées à l'article 126 qui portent sur une superficie de 2 hectares et plus;
- 13^o les voiries publiques (...)"

Considérant que la superficie du terrain concerné par le projet litigieux est d'1,76 hectare et n'atteint donc pas les 2 hectares visés à l'article 330, 7^o, du CWATUP; qu'en outre, le permis attaqué ne concerne pas des voiries visées à l'article 330, 13^o, du même Code; qu'ainsi, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 126 du CWATUP, du principe de bonne administration, ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce qu'un acte de base, qui ne fut pas produit, devait être joint à la demande, ce qui constitue une erreur de procédure et vicie tant le premier acte attaqué qui constitue un blanc-seing, n'étant subordonné qu'à la présence formelle dudit document sans examen de son contenu, que le second acte attaqué lequel ne relève même pas si la condition énoncée par cet article 126, alinéa 1^{er}, a été remplie ni ne motive, le cas échéant, que cette condition ne s'appliquait pas;

Considérant que le projet comporte plusieurs constructions qui paraissent bien destinées à la vente, à la location de plus de neuf ans ou à la constitution d'un droit réel, nonobstant l'objection présentée par l'intervenante quant à cet élément, de sorte qu'il n'est pas douteux que l'article 126 du CWATUP s'applique effectivement en l'espèce; qu'il n'est d'ailleurs pas contesté que le dossier de demande de permis ne contenait pas l'acte de base requis par l'article 126 du CWATUP;

Considérant, cependant, que, comme soulevé par les parties adverse et intervenante, cet article ne prescrit pas l'accomplissement de cette formalité à peine de nullité et ne lui confère pas un caractère substantiel; que l'exposé des motifs et les travaux préparatoires de l'article 126 révèlent que cette formalité a été instaurée dans l'intérêt des futurs acquéreurs, du collège lui-même et "de l'ensemble des intervenants" parmi lesquels on ne peut toutefois inclure les voisins tels que les requérants; que cette volonté de protection et de contrôle est confirmée par l'alinéa 3 de l'article 126 du CWATUP qui prévoit un mécanisme correcteur ou de rattrapage en faveur des futurs acquéreurs, locataires et titulaires de droits réels sur les mêmes biens; qu'il s'ensuit que l'absence d'acte de base dans le dossier de demande de permis, acte de base qui paraît d'ailleurs inexistant, ne fait donc pas grief aux voisins tels que les requérants; qu'ils n'ont dès lors pas intérêt au moyen; que celui-ci est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un cinquième moyen de la violation de l'article 26 du CWATUP, du principe de bonne administration, ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une première branche, ils font valoir que la destination principale d'une zone d'habitat doit être l'habitat; qu'ils relèvent que si le centre commercial est réalisé, une proportion considérable (+/- un tiers de la superficie bâtie) du périmètre, classé en zone d'habitat au plan de secteur, compris entre l'avenue des Princes, la chaussée de Louvain, la place Beaufaux et la Dyle se trouvera affectée à de grandes surfaces commerciales et à leurs annexes, et que l'avenir de la zone encore en friche (+/- 8 hectares), et plus précisément son affectation à l'habitat, sont hypothéqués par le projet; qu'à leur estime, la demande d'implantations commerciales est forte s'agissant de la dernière zone libre à proximité du centre ville et le titulaire du permis attaqué aurait d'ailleurs déjà envisagé des extensions commerciales à son projet; qu'ils soutiennent que, à l'autre extrémité de la zone en friche, une partie serait enclavée entre les grandes surfaces commerciales déjà existantes, et des parcelles sont confrontées à un immense mur aveugle du Delhaize et à son quai de déchargement alimenté jour et nuit; qu'ils sont d'avis que la pression commerciale, jointe à la spéculation foncière et au manque d'appétence des candidats résidents risque de produire un effet de contagion des implantations commerciales au point que l'autorité

constatera que l'affectation de la partie résiduaire en résidence est devenue irréalisable, cette destination principale de la zone pouvant dès lors devenir accessoire; qu'ils en déduisent que cette destination principale, déjà gravement compromise actuellement, n'est pas respectée par le projet litigieux; qu'ils en veulent pour preuve que l'auteur de l'acte attaqué n'aurait consacré qu'un seul considérant à la problématique du respect de la destination de la zone, relevant que la construction des surfaces commerciales laisse libres les trois-quarts des terrains encore urbanisables, soit 5 hectares, à l'arrière du front bâti de la chaussée de Louvain; que, selon eux, le fait de laisser libre un espace réduit, pour un avenir indéterminé, motive mal qu'une affectation contraire à la destination principale de la zone garantisse le respect de celle-ci;

Considérant que l'article 26 du CWATUP en vigueur à l'époque de la décision attaquée disposait comme suit :

" De la zone d'habitat.

La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités économiques, (...) peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics";

Considérant que la destination principale de la zone d'habitat est la résidence, mais plusieurs types d'activités non résidentielles peuvent y être autorisées pourvu qu'elles remplissent les conditions précitées;

Considérant qu'en l'occurrence, la décision atteste d'un examen par l'autorité de l'absence de mise en péril par le projet de la destination principale de la zone :

1. D'abord et surtout, en rapport avec la destination principale de la zone, l'acte attaqué souligne l'étendue de la zone restée libre (5 hectares, alors que le projet occuperait 1 hectare et 76 ares). Les 5 hectares résiduels représentent un espace qui ne peut être qualifié de réduit, notamment par rapport à la surface qui serait occupée par le projet.
2. Sont également évoqués l'accès futur aux parcelles restées libres par des voiries secondaires dont deux desservant le lotissement "le Godru", l'autorité exprimant ainsi sa préoccupation quant à une extension de la fonction résidentielle, et la création éventuelle d'une voirie entre le centre commercial et le reste du site, au

sujet de laquelle des réserves sont émises car elle pourrait causer des nuisances de trafic pour les quartiers résidentiels, ce qui traduit une volonté de protection de ces quartiers présents et futurs;

Considérant qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans la seconde branche du moyen, les requérants soutiennent que l'installation du site commercial à proximité immédiate de nombreuses habitations existantes est prévue sans que le premier acte attaqué ne contienne aucun examen des nuisances d'une telle installation pour le voisinage, et alors que le second acte attaqué ne les aborde que "furtivement"; qu'à leur estime, un tel examen doit être réel et ne peut consister en formules creuses et stéréotypées; qu'ils constatent que seuls trois considérants de la seconde décision attaquée évoquent la question :

- celui relatif au gabarit des immeubles projetés et à leur impact visuel, qui n'envisage que les hauteurs, négligeant tous les autres paramètres et ne tenant pas compte des accessoires (poubelles, éclairage, ...), sans évoquer les autres nuisances signalées par les réclamants, à savoir les nuisances olfactives, sonores, thermiques et lumineuses; le permis n'impose d'ailleurs le respect d'aucune des mesures anti-nuisances proposées par l'auteur du projet lui-même dans sa notice d'évaluation préalable des incidences;
- celui relatif à l'accord des trois propriétaires les plus directement concernés, qui contredirait le considérant relatif à l'impact visuel des bâtiments, et omettrait de signaler que cet accord a été obtenu moyennant dédommagement sensible, la cession de plusieurs dizaines d'ares, la mise à disposition d'un garage préfabriqué, ...;
- celui qui mentionne que le projet se situe entre les fonds de jardin particulièrement profonds du front bâti, réduisant ces jardins au rôle de zone tampon;

Considérant que la partie adverse répond que l'autorité administrative a apprécié la compatibilité du projet avec le voisinage, rappelant que l'acte attaqué évoque la situation du projet, le fait que celui-ci a été grandement remanié de manière à respecter les recommandations formulées à divers points de vue par le fonctionnaire délégué et l'impact visuel réduit des bâtiments; qu'elle ajoute que l'autorité a également pris en compte la présence de larges zones verdurées et ajoute que l'accès au site se fait uniquement par la chaussée de Louvain, ce qui est de nature à ne pas perturber l'habitat local;

Considérant que la partie intervenante reproduit plusieurs considérants de la décision attaquée, puis relève ce qui suit :

- un examen de compatibilité avec le voisinage a été effectué puisque l'acte attaqué souligne en ce qui concerne la localisation qu'en réalité peu d'habitations sont susceptibles d'être concernées;
- l'acte querellé mentionne de larges zones tampons verdurées et l'accord des trois propriétaires les plus directement concernés;
- l'accès au site se fera uniquement par la chaussée de Louvain, voirie à haute densité de trafic, en vue de ne pas perturber l'habitat local;
- le projet a été largement remanié au fil des cinq demandes de permis successives, justifiées par des modifications sollicitées soit par les autorités administratives, soit par les riverains;
- les gabarits des immeubles projetés ont été qualifiés de raisonnables, l'autorité précisant que les hauteurs avoisinent celles du bâti environnant en manière telle que le projet s'intègre au voisinage;

Considérant que, en rapport avec le voisinage, le permis attaqué évoque la localisation du site, l'urbanisation assez faible des abords et la profondeur des jardins limitrophes, la hauteur raisonnable des bâtiments projetés, qui assure leur intégration visuelle dans le site, l'accord des trois propriétaires les plus directement concernés par le projet, vu la création d'espaces tampons composés d'arbustes garantissant l'intimité de leurs propriétés, et le fait que le projet a déjà été largement remanié;

Considérant que l'auteur du permis n'envisage pas l'augmentation du charroi et les nuisances sonores que peut entraîner un petit zoning commercial pourvu d'un parking de 213 places, qui entraînera également de nombreux mouvements de chargement et de déchargement, ainsi que les nuisances olfactives dues à l'entreposage probable de déchets et les nuisances lumineuses dues aux éclairages du site et aux phares des voitures;

Considérant que, sur ces différents points, la notice d'évaluation préalable des incidences tout comme le rapport adopté par le collège des bourgmestre et échevins de Wavre lors de sa séance du 6 octobre 1998 sont bien plus précis que le permis attaqué, et relèvent même certains engagements pris par la S.A. URBANICOM en vue

de réduire au maximum les nuisances; qu'en comparaison, le permis apparaît insuffisamment motivé et témoigne, en tout cas formellement, d'un examen sommaire de la compatibilité avec le voisinage; que, d'ailleurs, dans son avis repris dans la seconde décision attaquée, la commission d'avis sur recours a abordé la problématique de la compatibilité avec le voisinage de manière particulièrement restrictive, n'ayant égard qu'aux propriétaires immédiats et aux zones tampons verdurées censées les protéger visuellement;

Considérant qu'en tant qu'elle est prise de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs combinée avec l'article 26 du CWATUP, la seconde branche du moyen est fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports du 28 mai 1999 qui, statuant sur le recours introduit par la S.A. URBANICOM contre la décision du 15 décembre 1998 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre lui refusait le permis d'urbanisme pour la construction de trois magasins et d'un parking sur un bien sis chaussée de Louvain à Wavre et cadastré 2^e division, section G, n^{os} 242r, 238g2, 240c, 240d, 289/2a, 289f, 240e, 238s2, 238m2, 289/2f et 241w8, accorde ledit permis d'urbanisme.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 1512,19 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 1388,24 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
treize novembre deux mille sept 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.