

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183.592 du 29 mai 2008

A.167.327/XIII-3943

En cause :

la Ville de Verviers,

ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **GREGOIRE** Hugo,
 2. **GREGOIRE** Jean-Christophe,
- ayant tous les deux 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 29 octobre 2005 par la Ville de Verviers qui demande l'annulation de "la décision du Ministre du Développement territorial du 29 août 2005 autorisant Messieurs GREGOIRE à rénover un bâtiment existant situé rue de la Station 33-35 à 4800 VERVIERS, cadastré 1^{ère} Division, Section A, n° 1459d2 en vue d'y créer une brasserie-restaurant et trois appartements";

Vu l'arrêt n° 157.214 du 30 mars 2006 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 4 mai 2006 par la partie requérante;

Vu la requête introduite le 29 mai 2006 par laquelle Hugo GREGOIRE et Jean-Christophe GREGOIRE demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 12 juin 2006 accueillant cette intervention;

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 la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérante et intervenantes;

Vu l'ordonnance du 24 avril 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mai 2008 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. MORATI, loco Mes P. HENRY et N. VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier 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 de la demande se présentent comme suit :

1. 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 parties intervenantes 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").

Le P.C.A. n° 22, dit "rue de la Station", est adopté le 2 mars 2004 par le conseil communal de Verviers et approuvé par l'arrêté ministériel du 8 juillet 2004, publié au Moniteur belge du 12 août 2004. 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 intervenants, 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".

Sur le recours des consorts GREGOIRE (A.156.031/XIII-3509), le Conseil d'Etat a annulé, par l'arrêt n° 167.938 du 16 février 2007, l'arrêté ministériel du 8 juillet 2004, précité, et la délibération du conseil communal de Verviers du 2 mars 2004, précitée.

2. Avant l'adoption de ce P.C.A. n° 22, Hugo GREGOIRE introduit le 31 juillet 2002 une demande de permis d'urbanisme tendant à la rénovation d'un bâtiment existant situé rue de la Station, 33-35, à Verviers, en vue d'y créer une brasserie restaurant et trois appartements. Ce projet s'implante à proximité du site retenu par la ville de Verviers pour l'édification d'un centre devant accueillir des magasins d'usines, appelé l'Outlet Mall.

Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers émet un avis défavorable sur le projet le 8 octobre 2002. Le motif essentiel tient au fait que la mise en oeuvre des projets de développement du site de Verviers-Ouest impose que l'autorité

communale définisse plus précisément l'affectation des zones immédiatement limitrophes au site, dans le respect du plan de secteur; un plan communal d'aménagement définissant les prescriptions relatives à ces zones sera adopté incessamment par le conseil communal.

Le fonctionnaire délégué donne, le 5 décembre 2002, un avis favorable conditionnel.

Le 8 janvier 2003, Hugo GREGOIRE demande au fonctionnaire délégué de statuer sur sa demande de permis en application de l'article 118 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Le fonctionnaire délégué prend, le 6 février 2003, une décision de refus. Toutefois, la décision n'est pas envoyée au demandeur de permis dans le délai imparti, avec pour conséquence que cette absence de décision équivaut à un refus de permis.

Hugo GREGOIRE introduit un recours auprès du Gouvernement wallon, le 27 mars 2003. Le recours est reçu le lendemain. Les parties sont entendues le 28 avril 2003 par la commission d'avis sur les recours.

Hugo GREGOIRE adresse au Gouvernement wallon une lettre de rappel le 13 juin 2003. Cette lettre est reçue par son destinataire le 16 juin 2003.

Le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement accueille le recours par une décision du 15 juillet 2003 et accorde le permis moyennant le respect de certaines conditions.

Cette décision est notifiée par une lettre datée du 16 juillet 2003, qui parvient au bénéficiaire du permis le 17 juillet 2003.

L'arrêté fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par la ville de Verviers (A.141.550/XIII-3106). La demande de suspension a été rejetée par un arrêt n° 130.572 du 23 avril 2004. Le permis est annulé par un arrêt n° 134.242 du 10 août 2004.

3. Les consorts GREGOIRE introduisent, le 23 décembre 2003, une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant un objet très similaire à celui de la demande précédente. Il est accusé réception de la demande le 23 janvier 2004.

Le service urbanisme de la ville de Verviers émet un avis défavorable sur le projet.

Le 30 mars 2004, les consorts GREGOIRE saisissent le fonctionnaire délégué, en application de l'article 118 du CWATUP.

Le fonctionnaire délégué rejette la demande de saisine, le 5 avril 2004.

Le 13 avril 2004, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers rejette la demande de permis d'urbanisme, en raison de la contradiction existant entre le projet des consorts GREGOIRE et le projet de plan communal d'aménagement relatif à la rue de la Station.

Les consorts GREGOIRE introduisent un recours devant le Gouvernement wallon, le 22 avril 2004, contre la décision de la ville de Verviers.

Les consorts GREGOIRE introduisent, le 2 juin 2004, un recours contre le refus tacite du fonctionnaire délégué, dû à l'absence de décision de celui-ci dans les délais requis.

Les parties sont entendues par la commission d'avis sur les recours le 7 juin 2004. Celle-ci donne un avis favorable sur le projet, pour les mêmes motifs que l'avis favorable donné par la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.).

Le 9 juillet 2004, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement annule la décision du 13 avril 2004 du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers et refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. La décision de refus est motivée en raison de l'incompatibilité existant entre le projet et le P.C.A. n° 22 approuvé le 8 juillet 2004 par le Gouvernement wallon.

Cet acte est notifié aux consorts GREGOIRE le 2 août 2004 et réceptionné le 4 août 2004. Ceux-ci introduisent un recours en annulation et une demande de suspension (A.155.994/XIII-3505). La décision de refus de permis est annulée par un arrêt n° 142.327 du 17 mars 2005.

4. Les intervenants déposent, le 15 avril 2005, une nouvelle demande de permis d'urbanisme. Dans une lettre du 13 avril 2005, envoyée à l'administration

communale, ils exposent que la nouvelle demande ne remplace pas la demande de permis d'urbanisme pendante et que cette nouvelle demande est “notamment motivée par le fait qu'il est apparu nécessaire de modifier quelque peu (le) projet en supprimant un hall d'entrée au niveau de la brasserie-restaurant” . Le 31 mai 2005, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers refuse le permis.

Le 4 juillet 2005, les intervenants introduisent un recours au gouvernement wallon contre ce refus de permis. Après une lettre de rappel adressée au ministre, en application de l'article 121 du CWATUP, le 15 janvier 2007, celui-ci a omis de statuer dans le délai légal. Par la suite, aucun recours n'a été introduit par les intervenants contre la décision de refus du 31 mai 2005 du collège des bourgmestre et échevins.

5. A la suite de l'arrêt n° 142.327 du 17 mars 2005 annulant la décision de la partie adverse rejetant la demande de permis d'urbanisme, la Région wallonne statue à nouveau sur la demande de permis et délivre celui-ci par un arrêté du 29 août 2005. Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours, qui est notifié à la ville de Verviers par lettre recommandée du 31 août 2005.

6. Une demande de suspension de l'arrêté du 29 août 2005, précité, est introduite par la requérante (A.167.327/XIII-3943) et rejetée par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 157.214 du 30 mars 2006;

Considérant que les intervenants soulèvent une exception d'irrecevabilité du recours lié à l'absence d'intérêt; qu'ils font valoir que la requérante a adopté une attitude en contradiction avec la conception urbanistique qu'elle défend dans la présente affaire; qu'en effet, selon les intervenants, la requérante encouragerait actuellement la construction d'un grand complexe HORECA juste en face de l'immeuble des intervenants et aurait, au début de 2006, autorisé l'implantation d'un nouveau restaurant "à proximité immédiate du site de l'Outlet Mall"; qu'ils soutiennent aussi que la requérante a autorisé des restaurants sur le site de l'Outlet Mall pour une superficie de plus de 550 m²; qu'ils infèrent de ces comportements imputés à la requérante que celle-ci agit en contradiction avec sa propre politique en demandant l'annulation de l'acte entrepris; qu'ils en concluent que la requérante n'a pas intérêt au recours;

Considérant qu'une commune a intérêt à poursuivre l'annulation d'un permis d'urbanisme lorsqu'elle agit pour défendre ses conceptions urbanistiques ou parce qu'elle estime que le permis va à l'encontre d'un bon aménagement des lieux; qu'il ressort de documents communiqués par la requérante à la demande de l'auditeur et versés au dossier que le complexe HORECA n'est qu'à l'état de projet et que le

restaurant en question n'a fait l'objet d'aucun permis d'urbanisme; qu'il ressort encore du P.C.A. n° 21 que des activités du secteur HORECA sont admissibles dans le périmètre de l'Outlet Mall à concurrence d'une superficie totale de 400 m²; que les intervenants ne démontrent pas que les activités du secteur HORECA s'y étendent sur une superficie plus grande; que la contradiction dénoncée n'est pas établie; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur sur les motifs de fait fondant la décision, de la contradiction dans les motifs déterminants, de la motivation inadéquate et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant qu'elle reproche à la partie adverse de s'être référée à l'avis favorable de la commission d'avis sur recours alors que, selon elle, plusieurs éléments de cet avis sont contestables; que, selon la requérante, l'avis tient compte, d'abord, de l'engagement personnel des intervenants pour la réalisation de leur projet, ensuite, d'une lettre de l'ancien bourgmestre de Verviers dans laquelle ce dernier expose que, lors de l'achat des bâtiments par les intervenants, il n'aurait pas été envisagé par les autorités verviétoises d'interdire les commerces HORECA à proximité de l'Outlet Mall et, enfin, l'avis considère que le projet d'Outlet Mall est en contradiction avec le schéma de développement de l'espace régional (le SDER) et l'étude d'incidences du projet sur l'environnement; qu'elle soutient, pour sa part, d'abord, que les intervenants ont acheté en toute connaissance de cause, à leurs risques et périls, ensuite, que les affirmations de l'ancien bourgmestre sont en contradiction avec les déclarations de tous les autres membres du collège des bourgmestre et échevins et, enfin, que lors de l'approbation du P.C.A. n° 21, le 6 juin 2001, le ministre avait au contraire considéré que la création de l'Outlet Mall n'était contraire ni au SDER ni à l'évaluation des incidences du projet d'Outlet Mall; qu'elle précise que "s'il fallait considérer que le ministre s'est rangé à l'analyse de la commission d'avis, il faudrait y voir un changement d'attitude qui devait être particulièrement justifié"; qu'elle estime encore que l'illégalité du P.C.A. n° 22, constatée par l'arrêt n° 142.327 du 17 mars 2005, ne porte que sur la différence de traitement établie entre la rue de la Station et les rues Aux Laines et Peltzer de Clermont et que cette illégalité n'a pas pour conséquence de rendre invalide le principe de la politique urbanistique de la requérante qui l'a conduite à refuser les nouveaux commerces du type HORECA entre l'Outlet Mall et le centre ville; qu'elle conclut que l'acte attaqué est justifié par des motifs contradictoires en n'avançant aucun "argument pertinent remettant en cause cette analyse dont (son auteur) avait pourtant connaissance"; que, dans son mémoire en réplique puis dans son dernier mémoire, elle

insiste sur la nécessité pour la partie adverse de justifier une décision qui à la fois s'écarte de son projet d'interdire tout commerce HORECA dans le périmètre de liaison entre le centre ville et l'Outlet Mall et part du principe que la restauration de l'égalité consiste à accueillir la demande des intervenants;

Considérant que l'acte attaqué reproduit l'avis favorable de la commission d'avis, donné le 9 juin 2004; que, toutefois, le ministre tient ensuite compte de l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 142.327, du 17 mars 2005, dont il cite un large extrait; que, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a notamment décidé que le P.C.A. n° 22 est illégal pour la raison que ce plan établit une discrimination au détriment de la parcelle des requérants "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"; que, dans le même arrêt, le Conseil d'Etat a jugé ensuite que "le P.C.A. n° 22, en tant qu'il interdit l'activité « Horeca » sur la parcelle des requérants, est ainsi frappé d'illégalité et que son application doit, sur pied de l'article 159 de la Constitution, être écartée"; que, dans ces conditions, l'acte attaqué a pu, sans violer les dispositions visées au moyen, considérer "qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'affectation prévue" par les intervenants et délivrer le permis entrepris; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué; qu'elle soutient que les demandeurs de permis ont introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme le 15 avril 2005, de sorte qu'ils ont manifestement renoncé à leur première demande de permis et qu'en se prononçant sur une demande dont il n'était plus saisi, le Gouvernement wallon a outrepassé les limites de ses compétences;

Considérant que la demande légèrement différente introduite par les intervenants ne peut, dans les circonstances de la cause, être interprétée comme une renonciation manifeste au bénéfice de la demande pendante; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-neuf mai deux mille huit par :

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.