

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 194.005 du 9 juin 2009

A. 191.484/XIII-5209

En cause : **De CLERCQ** Sandra,
ayant élu domicile chez
Me Alexandre PATERNOSTRE, avocat,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

1. la Ville de Gembloux,
ayant élu domicile chez
Me Gilles VANDERMEEREN, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 a
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme DATABUILD INVESTMENTS,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 17 février 2009 par Sandra De CLERCQ qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 18 décembre 2008 par le collège communal de la ville de Gembloux à la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS autorisant la construction d'un complexe

commercial sur un bien sis à Gembloux, chaussée de Tirlemont et cadastré section A, n^{os} 250e pie 250c;

Vu la requête introduite le 4 mars 2009 par laquelle la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties adverses;

Vu le rapport de M. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 14 mai 2009, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 3 juin 2009 à 10.00 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. PATERNOSTRE, avocat, comparaissant pour la requérante, Me G. VANDERMEEREN, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. DEBROUX, 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 requête ont déjà été exposés pour une grande partie dans l'arrêt n/ 185.952 du 29 août 2008 qui a annulé un premier permis d'urbanisme délivré le 4 octobre 2007 par le collège communal de la ville de Gembloux à la société anonyme (S.A.) DATABUILD INVESTMENTS et qui a résumé les faits comme suit :

1. Par un arrêté du 13 octobre 2005, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne approuve le plan communal d'aménagement (P.C.A) dit "ENEE" à Gembloux en dérogation au plan de

secteur de Namur approuvé par un arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 14 mai 1986. Le plan communal d'aménagement (P.C.A.) "ENEE" déroge au plan de secteur en ce que celui-ci classait le terrain concerné par le permis d'urbanisme attaqué en zone d'activité économique industrielle.

2. Suite au P.C.A. "ENEE", le terrain pour lequel est délivré le permis d'urbanisme du 19 octobre 2006, se situe en zone d'activités économiques mixtes "C1 PME". L'article 17 des prescriptions urbanistiques du P.C.A. "ENEE" définit la zone C1 comme étant une "zone d'activités à vocation de petites et moyennes entreprises (...) destinée aux actes et travaux dont la fonction vise les activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2, aux activités artisanales ou de petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux et ne pouvant trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville de Gembloux".

3. Le 23 juin 2006, la ville de Gembloux reçoit une demande de permis d'urbanisme de la S.A. DATABUILD INVESTMENTS. Cette demande vise la construction d'"un complexe commercial rue de la Posterie et chaussée de Tirlemont sur un terrain cadastré section A n^{os} 250e pie et 250c pie". Le complexe commercial projeté comporte trois bâtiments incluant 6 unités et 155 places de parking.

4. Du 30 juin au 14 juillet 2006, une enquête publique se déroule en raison des dérogations qu'entraîne la demande de permis d'urbanisme aux prescriptions du P.C.A. "ENEE" en ce qui concerne "la hauteur des murs acrotères; la différence de hauteur entre les corps principaux et les corps complémentaires inférieure à 1 mètre; les matériaux de parement et de couverture". La demande donne lieu à une réclamation.

5. En sa séance du 24 août 2006, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Gembloux décide de transmettre, avec avis favorable, la demande de dérogation à l'administration provinciale de l'urbanisme de Namur. Cette délibération constate que le projet est conforme à la destination du plan communal d'aménagement.

6. Le 11 octobre 2006, le fonctionnaire délégué accorde la dérogation demandée qu'il identifie comme suit :

" (...) Considérant que le projet déroge au plan communal d'aménagement pour les motifs suivants : hauteur des murs acrotères supérieure à 5 mètres (6,20 mètres) et inférieure de moins de un mètre à celle des murs des volumes principaux; toitures plates couvertes en PVC plutôt que toitures vertes; parement des élévations des volumes secondaires : silex lavé de ton gris foncé plutôt qu'enduit du même ton (...)"

Le 19 octobre 2006, le permis demandé est octroyé. Ce permis a été attaqué dans le cadre du dossier portant le numéro de rôle G/A 187.403/XIII-4898 qui a donné lieu à l'arrêt n/ 185.951 du 29 août 2008, rejetant la requête unique au motif que la partie intervenante a renoncé au bénéfice du permis du 19 octobre 2006.

7. Par une lettre recommandée du 8 mai 2007, la S.A. DATABUILD INVESTMENTS introduit une demande de permis socio-économique pour l'implantation dans un parc commercial de sept points de vente, chaussée de Tirlemont à Gembloux.

8. En sa séance du 12 juillet 2007, le collège communal marque son accord sur la demande concernant l'implantation des points de vente "EURO CENTER KITCHEN", "AVA PAPIER", "CHAMPION" et concernant le déplacement de la "S.A. VANDENBERGH" mais refuse la demande concernant l'implantation des points de vente "POINTCARRE", "PROMO FASHION", "GERMAINE COLLARD" et "PRONTI".

9. Le 17 septembre 2007, le comité interministériel pour la distribution déclare le recours introduit par la S.A. DATABUILD INVESTMENTS non fondé et décide que "la demande d'implantation d'un complexe commercial est acceptée pour les seuls assortiments «cuisine - 530 m²», «articles Horeca - 750 m²» et «magasin alimentaire - 1750 m²» soit sur une surface de vente totale nette de 3.030 m²; les assortiments «équipements de la personne - vêtements et chaussures» ne sont donc pas autorisés".

10. Le 24 avril 2007, la S.A. DATABUILD INVESTMENTS dépose une seconde demande de permis d'urbanisme. L'objet de la demande est identifié par la demanderesse de permis comme suit :

" (La S.A. DATABUILD INVESTMENTS) sollicite un permis d'urbanisme en vue de réaliser, sur un bien (...) rue de la Posterie et chaussée de Tirlemont - cadastré section A n/ 250° pie et 250c, les actes et travaux suivants : construction d'un complexe commercial - modification et extension du permis accordé le 19/10/2006 (dossier n/ 200600183)".

L'avis de réception de cette demande de permis d'urbanisme est daté du 8 mai 2007. La demande est identifiée comme portant sur la construction d'un complexe commercial. La ville de Gembloux informe la demanderesse de permis que la demande nécessite divers avis et des mesures particulières de publicité.

11. Le 31 mai 2007, le Ministère de l'Équipement et des Transports de la Région wallonne (M.E.T.) émet un avis favorable sous conditions.

12. Le 11 juin 2007, la ville de Gembloux transmet à la S.A. DATABUILD INVESTMENTS un avis d'enquête publique qu'elle lui demande d'afficher sur le terrain. Cet avis indique que le projet consiste en la construction d'un complexe commercial. Les dérogations au P.C.A. "ENEE" sont identifiées comme suit : "la hauteur des murs acrotères; la différence de hauteur entre les corps principaux et les corps complémentaires inférieure à 1 mètre; les matériaux de parement et de couverture". L'avis précise qu'il est fait "application de l'article 330, 9/, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) en ce qui concerne «les demandes de permis d'urbanisme nécessitant l'ouverture de nouvelles voies de communication »".

13. Par une lettre recommandée du 11 juin 2007, la ville de Gembloux transmet à la requérante un avis d'enquête relatif à la procédure d'octroi du permis attaqué.

14. L'enquête publique se déroule du 15 au 29 juin 2007. Le 27 juin 2007, deux réclamations sont introduites dans le cadre de cette enquête dont une émane de la requérante. Concernant un éventuel problème d'affectation du terrain, la réclamation de la requérante est synthétisée comme suit :

" Le projet devrait exclure les activités de commerce, à tout le moins à titre principal".

La seconde réclamation précise ce que suit :

" 2. Le projet ne correspond pas aux prescriptions du PCA.
Le projet DATABUILD consiste en la construction d'un complexe commercial contrairement à ce qui est prescrit expressément au chapitre III «prescriptions spécifiques par zones », article 17 (lire article 17 des prescriptions urbanistiques du P.C.A."ENEE"), et visant la surface C1 ici concernée".

15. Le 9 août 2007, le collège communal de la ville de Gembloux constate la clôture de l'enquête publique et prend acte des deux réclamations. Le même jour, le collège décide de transmettre au fonctionnaire délégué une demande de dérogations qui est motivée comme suit :

" Considérant que le projet déroge au plan communal d'aménagement "ENEE" en ce qui concerne :
- la hauteur des murs acrotères;
- la différence de hauteur entre les corps principaux et les corps complémentaires inférieure à un mètre

- les matériaux de parement et de couverture;

(...)

Considérant que la plupart des dérogations découlent des gabarits des bâtiments;
 Considérant que les gabarits des commerces projetés sont tels que seuls les commerces ne pouvant trouver place au centre ville pourront s'y implanter;
 Considérant dès lors que le projet est conforme à la destination du plan Communal d'aménagement".

Le collège communal décide également de proposer le dossier au conseil communal du 5 septembre 2007 pour l'approbation du tracé de la voirie à créer. La décision ne fait pas référence au permis d'urbanisme délivré le 19 octobre 2006.

16. Le 5 septembre 2007, le conseil communal approuve les plans de voirie proposés par la S.A. DATABUILD INVESTMENTS.

17. Le 4 octobre 2007, le collège communal délivre le permis d'urbanisme attaqué qui contient ce qui suit :

- il identifie la demande sans faire référence au permis octroyé le 19 octobre 2006;
- il vise le P.C.A. "ENEE" suivant lequel "le bien est situé en zone d'activités économiques mixtes";
- il rappelle la délibération du conseil communal;
- il décide que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;
- il précise comme suit les raisons pour lesquelles le projet a été soumis à des mesures particulières de publicité :
 - " le projet déroge au Plan Communal d'Aménagement "ENEE" en ce qui concerne :
 - la hauteur des murs acrotères;
 - la différence de hauteur entre les corps principaux et les corps complémentaires inférieure à un mètre;
 - les matériaux de parement et de couverture; (...)
 - une proposition motivée de dérogation a été adressée par le collège communal au fonctionnaire délégué";
- il énumère les avis recueillis;
- il constate que l'avis du fonctionnaire délégué n'ayant pas été envoyé dans les trente cinq jours de sa demande, il est réputé favorable;
- après avoir constaté que "la plupart des dérogations découlent des gabarits de bâtiments" et que "les gabarits des commerces projetés sont tels que seuls les commerces ne pouvant trouver place au centre ville pourront s'y implanter", il affirme que "le projet est conforme à la destination du plan communal d'aménagement".

18. Le 12 octobre 2007, la ville de Gembloux avise les réclamants de la délivrance du permis.

19. Le 29 août 2008 sont prononcés deux arrêts du Conseil d'Etat, le premier, portant le n/ 185.951, rejette la requête unique et le second, portant le n/ 185.952, annule le permis du 4 octobre 2007 pour les motifs suivants :

" Considérant, quant au fond, qu'en l'espèce, la demande de permis d'urbanisme sans être totalement muette sur l'affectation des bâtiments à ériger, ne comporte pas les renseignements nécessaires pour permettre d'apprécier si les conditions contenues dans le P.C.A. "ENEE" peuvent être remplies; que, certes, une demande de permis socio-économique permet d'entrevoir le type de commerce qu'il est projeté d'installer dans les bâtiments à ériger mais cette demande, partiellement satisfaite, ne portait que sur une partie des bâtiments autorisés par le permis d'urbanisme; que les deux réclamations reçues, dont une émanant de la requérante, portent expressément sur la compatibilité de l'affectation des bâtiments pour la construction desquels le permis d'urbanisme est demandé, avec la zone C1 du P.C.A. "ENEE"; que ni la demande de dérogation au fonctionnaire délégué, ni le permis attaqué ne sont motivés au regard de l'affectation des bâtiments et de la conformité de cette affectation avec la destination retenue dans le P.C.A. "ENEE" pour le terrain sur lequel ils doivent s'ériger;

Considérant que la motivation invoquée selon laquelle "les gabarits des commerces projetés sont tels que seuls les commerces ne pouvant trouver place au centre ville pourront s'y implanter" ne peut être sortie de son contexte; que ce motif apparaît en justification des dérogations au P.C.A. "ENEE" en ce qui concerne les gabarits; que, par ailleurs, le simple fait que les commerces projetés ne puissent pas trouver leur place au centre-ville n'est qu'une des conditions qu'ils devraient remplir pour pouvoir s'implanter en zone C1; qu'une telle motivation ne prouve pas que la première partie adverse a examiné la compatibilité de l'affectation projetée avec les prescriptions du P.C.A. "ENEE" ni qu'elle a répondu aux réclamations relatives à cette compatibilité;

Considérant que la première partie adverse devait non seulement examiner si les affectations projetées correspondaient aux prescriptions du P.C.A. "ENEE" mais aussi montrer, par une motivation formelle adéquate de sa décision, qu'elle avait procédé à cet examen et que celui-ci l'avait conduit à autoriser les travaux litigieux sans demander de dérogation; que le dossier de demande de permis d'urbanisme ne lui permettait pas de procéder à cet examen; que la possibilité de contrôler le respect du P.C.A. "ENEE" à l'occasion du traitement des demandes de permis socio-économiques est à écarter; que ce n'est pas à l'occasion de la délivrance d'un permis socio-économique que l'autorité compétente peut examiner les questions urbanistiques ou liées à l'aménagement du territoire que posent les constructions projetées; que c'est avant l'octroi du permis d'urbanisme que ces questions devaient être tranchées; que, par ailleurs, les renseignements qu'elle pouvait tirer du dossier de demande de permis socio-économique ne couvrent pas la totalité de la surface des bâtiments projetés; que la motivation de l'acte attaqué n'est dès lors pas adéquate; qu'il ne résulte ni du dossier administratif ni de l'acte attaqué que le collège communal de la ville de Gembloux a examiné le dossier sous l'angle de la conformité du projet avec les dispositions planologiques du P.C.A. "ENEE"; qu'en conséquence, dans cette mesure, la première branche du premier moyen est fondée";

20. Le 18 décembre 2008, la ville de Gembloux délivre à la S.A. DATABUILD INVESTMENTS un troisième permis qui fait l'objet du présent recours.

Pour répondre aux motifs de l'arrêt n° 185.592 du 29 août 2008, la ville de Gembloux fait référence à des données issues d'un permis socio-économique délivré le 11 avril 2008 à la même société anonyme qui se fonde sur la demande de permis socio-économique adressée à la ville de Gembloux par envoi recommandé réceptionné le 12 février 2008 et sur le dossier socio-économique joint à cette demande, sur l'avis défavorable du comité socio-économique du 12 mars 2008 ainsi que sur l'avis de la commission communale consultative du commerce du 26 mars 2008;

Considérant que, par une requête du 4 mars 2009, la S.A DATABUILD INVESTMENTS, bénéficiaire du permis attaqué, a demandé à intervenir à la cause; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que, dans sa note d'observations, la Région wallonne demande à être mise hors de cause dès lors qu'en l'espèce le fonctionnaire délégué n'a pas adopté de décision dans le délai de 35 jours qui lui était imparti pour se prononcer sur les dérogations sollicitées et que sa décision est, dans cette hypothèse, réputée favorable, seul le collège communal de la ville de Gembloux ayant décidé de délivrer le permis attaqué;

Considérant que, quelles que soient les raisons de l'abstention du fonctionnaire délégué et quelle que soit son opinion, favorable ou défavorable, sur le projet, il prend part à la procédure administrative, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la Région wallonne d'être mise hors cause;

Considérant que l'auditeur rapporteur chargé de l'instruction de l'affaire a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, tel que remplacé par l'article 55, 2/, de l'arrêté royal du 25 avril 2007 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2007; qu'il a en effet estimé que le recours n'appelle que des débats succincts, étant d'avis que les quatre moyens de la requête sont fondés;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation du P.C.A. "ENEE" et plus particulièrement de ses articles 17 et 19, des articles 19, 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et de l'excès de pouvoir; que la requérante soutient, dans un premier temps, que les articles 17 à 19 du P.C.A. précité, excluent l'implantation, dans la zone concernée par le projet litigieux, des activités de plusieurs enseignes du complexe commercial autorisé et, en particulier, les installations

de grande distribution ou de commerces de détail; qu'elle relève que le P.C.A. "ENEE" prévoit, pour la zone d'activités économiques mixtes, trois sous-zones :

- une zone de petites et moyennes entreprises (C1) "destinée aux actes et travaux dont la fonction vise les activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2, aux activités artisanales ou de petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux et ne pouvant trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville de Gembloux";
- une zone de recherche et de bureaux, (C2) "destinée aux actes et travaux dont la fonction vise les activités de recherche et les activités de service ne pouvant aisément se développer dans le centre-ville de Gembloux";
- une zone de services et de bureaux (C3) "destinée aux actes et travaux dont la fonction dominante vise les activités d'échange, de distribution de biens et de services d'une entrée de ville, tant au profit de la vie locale du centre-ville de Gembloux et son hinterland qu'à la clientèle de passage";

qu'elle soutient que le fait que le P.C.A. "ENEE" divise la zone d'activités économiques mixtes en trois sous-zones, implique que chacune des zones ne peut accueillir que les activités spécifiques qu'elle vise parce que le P.C.A. "ENEE" déroge au plan de secteur de Namur (qui affecte le terrain en zone d'activité économique industrielle) et qu'il doit donc être interprété restrictivement; que, pour déterminer quelles activités peuvent être déployées en zone C1, elle se prévaut

- des "options urbanistiques et planologiques" annexées au P.C.A. "ENEE", la volonté de la ville de Gembloux étant de permettre l'installation dans ladite zone d'un "complexe d'activité économique à vocation mixte dont seules les destinations d'artisanat, de recherche et de petites et moyennes entreprises sont admises", "les activités mixtes tributaires d'une fonction commerciale seront localisées en bordure de la N29" et "les commerces de détail ou de grande distribution seront localisés exclusivement dans les zones d'habitat";
- de l'avis du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) du 14 février 2005 portant sur l'élaboration du P.C.A. "ENEE" selon lequel "les affectations sont par ailleurs précisées en sous-zones axées selon le cas sur la recherche et développement, les P.M.E. et les services, à l'exclusion des commerces de détail et de grande distribution";

qu'elle souligne que les objectifs poursuivis par la ville de Gembloux en adoptant le P.C.A. "ENEE" étaient de dynamiser la zone d'activités industrielles du plan de secteur en permettant l'installation d'activités artisanales, de petites et moyennes entreprises non polluantes voire d'activités mixtes tributaires d'une activité commerciale et

d'exclure l'implantation de commerces de détail et de grande distribution; qu'elle rappelle que le collège communal est tenu par les options retenues par le conseil communal lors de l'adoption du P.C.A. "ENEE"; qu'elle en tire comme conséquence que la zone C1 ne peut accueillir que les activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2 qui répondent aux conditions suivantes :

- être artisanales ou de petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux
- et ne pouvant trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville de Gembloux;

qu'elle en déduit que les activités de commerce sont admissibles dans la zone C1 que si elles sont auxiliaires à des activités artisanales ou de petites et moyennes entreprises, citant en ce sens la doctrine; qu'elle critique, à cet égard, le motif développé par la ville de Gembloux dans l'acte attaqué, selon lequel l'article 17 du P.C.A. "ENEE" permet l'installation de trois types d'activités distinctes dont la première serait les activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2; qu'elle indique qu'une telle interprétation pourrait conduire à l'implantation d'une installation pour la fabrication du coke, de gaz de cokerie, de goudron brut de houille ou de lignite dont la capacité de production est inférieure à 10.000 tonnes par an ou d'une industrie chimique fabriquant des hydrocarbures non substitués lorsque la production est inférieure à 100.000/25.000 tonnes par an et d'autres industries qui n'ont pas leur place dans la zone C1 telle que définie par le P.C.A. "ENEE";

qu'elle fait également valoir, dans un second temps, que les commerces qui composent le complexe commercial en projet ne respectent pas les conditions de l'article 17 du P.C.A. "ENEE", la ville de Gembloux devant vérifier in concreto la compatibilité des futurs commerces avec cette prescription sur la base des informations qu'elle détenait dans le cadre de la demande de permis socio-économique et aurait dû constater que la demande dérogeait au P.C.A. "ENEE" notamment sur les points suivants :

- les enseignes "Lidl" et "Champion" sont des commerces de grande distribution que le conseil communal a expressément voulu exclure du terrain litigieux;
- les magasins "Ava Papier", "Le Discount" et "Auto 5" sont des commerces de détail que le conseil communal a également voulu exclure du terrain litigieux;
- l'activité commerciale poursuivie par plusieurs enseignes n'est pas un accessoire indispensable à la poursuite d'une activité principale de nature artisanale ou industrielle;
- plusieurs enseignes ne vendent pas des articles volumineux au sens de l'article 17, précité, qui doit être interprété restrictivement, eu égard à son caractère dérogatoire;
- les supermarchés à vocation alimentaire et les commerces de détail "trouvent intérêt de leur localisation dans le centre-ville" comme l'ont souligné le conseil communal

dans les "options urbanistiques et planologiques" annexées au P.C.A. "ENEE", le comité socio-économique de la distribution dans son avis du 12 mars 2008 et la commission consultative du commerce citée dans le permis socio-économique du 11 avril 2008;

qu'elle en conclut qu'en ne retenant pas que la demande dérogeait au P.C.A. "ENEE" malgré les réclamations introduites lors de l'enquête publique et en ne prenant pas en compte les termes du rapport déposé dans le cadre de l'affaire A.186.327/XIII-4823, la ville de Gembloux a commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle appuie ce constat sur une motivation inadéquate de l'acte attaqué, certains motifs étant incorrects; qu'elle cite à ce propos le motif de la non-concurrence entre les commerces concernés par le projet litigieux et les commerces du centre-ville alors que cette affirmation est démentie, selon elle, par le permis socio-économique du 11 avril 2008 et par les faits eux-mêmes (fermeture du Champion du centre-ville depuis l'installation du Champion dans le complexe commercial) ainsi que le motif de la non saturation des voiries (motif du permis attaqué démenti par un reportage photographique et contraire aux "options urbanistiques et planologiques" annexées au P.C.A. "ENEE" ainsi qu'à l'avis du comité socio-économique de la distribution du 12 mars 2008); qu'elle ajoute enfin que le permis attaqué est un permis de régularisation, le magasin "Champion" ayant déjà été construit et mis en exploitation sur la base du permis annulé par l'arrêt n/ 182.952 du 29 août 2008 au moment de la délivrance du permis du 18 décembre 2008 et qu'il ressort tant du permis socio-économique délivré malgré l'avis négatif du comité socio-économique de la distribution que de l'interprétation de l'article 17 du P.C.A. "ENEE" que la ville de Gembloux a été influencée dans la gestion de ce dossier, par le poids du fait accompli;

Considérant que, dans sa note d'observations, la ville de Gembloux conteste que le P.C.A."ENEE" exclurait les implantations commerciales; qu'elle souligne que les extraits cités par la requérante sont partiels voire inexacts et soutient que le P.C.A. "ENEE" a pour objectif de déroger à l'affectation du plan de secteur en tenant compte de l'environnement et de la situation stratégique du site pour répondre à une demande en activités artisanales, de commerces et de services; qu'elle reproduit, à son tour, un extrait des "options urbanistiques et planologiques" annexées au P.C.A. "ENEE" : "complexe d'activité économique à vocation mixte dont seules les destinations d'artisanat, de recherches et de petites et moyennes entreprises sont admises"; qu'elle fait aussi référence à un tableau dans lequel on constate que la notion de P.M.E. est bien présente et englobe celles de bureaux, de commerces, d'artisanat et de petites industries, tout en répétant que la destination générale de la zone demeure la zone d'activité économique mixte et que les options du P.C.A. "ENEE" sont de

permettre, notamment, l'implantation de commerces; qu'elle dément l'interprétation de la requérante selon laquelle les prescriptions de chacune des sous-zones sont exclusives en faisant valoir qu'"Au contraire, plus on s'éloigne de Gembloux, (plus on s'éloigne de l'habitation de la requérante), plus on se rapproche du Parc d'activité économique et plus les activités «autorisables» sont définies largement"; qu'elle interprète ensuite l'article 17 du P.C.A. "ENEE" en affirmant qu'il faut envisager la virgule entre les mots "classes 2" et "aux activités artisanales" dans son acception habituelle : "la virgule sépare des mots ou des groupes de mots qui pourraient être reliés par une conjonction de coordination telle que et/ou" et en déduit que l'article 17 permet d'autoriser 3 catégories d'activités :

- des activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2;
- des activités artisanales devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux et ne peuvent trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville;
- des petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux et ne peuvent trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville;

qu'elle estime aussi que si les "activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2" ne constituent pas une catégorie d'activités en soi, les deux autres catégories citées ci-dessus peuvent être exercées sur le site; que, selon elle, ces deux interprétations sont en conformité avec l'objectif du P.C.A. "ENEE" qui est d'affecter le périmètre à une zone d'activité économique mixte au sens du CWATUP, laquelle permet, en application de l'article 30, alinéa 1^{er} du CWATUP, tant les activités d'artisanat que les activités de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie; qu'elle soutient avoir délivré le permis attaqué en toute connaissance de cause eu égard aux informations qu'elle détenait suite à la délivrance du permis socio-économique et affirme que toutes les affectations projetées correspondent à des activités autorisées par l'article 17 du P.C.A. "ENEE"; qu'elle souligne que si l'on retient la première interprétation, il s'agit bien d'activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2, et que si l'on retient la seconde interprétation, il s'agit de petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale, dont les articles sont volumineux et ne pouvant trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville; qu'elle cite à ce propos le nombre de travailleurs (12 temps plein et 33 temps partiel) du Champion, le plus gros employeur du complexe, pour justifier la qualification de moyenne entreprise de tous les commerces concernés; qu'elle se prévaut des investissements consentis, de la taille des commerces et de l'usage d'un véhicule pour transporter les biens offerts dans les commerces concernés pour justifier que ceux-ci doivent disposer d'une vitrine

commerciale à vocation, au moins, sous-régionale et ne peuvent trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville; qu'elle prétend enfin que les articles sont volumineux même pour les commerces à vocation alimentaire qui sont des supermarchés destinés à permettre aux ménages de faire d'importantes courses en une fois impliquant la manipulation de paquets volumineux nécessitant bien souvent l'usage d'un véhicule pour les transporter et l'utilisation de grandes surfaces de parcage, ce qui n'est pas possible au centre de la ville; qu'elle en conclut qu'elle a pu considérer le projet comme étant conforme à la destination de la zone définie par le P.C.A. "ENEE" et qu'aucune dérogation n'était nécessaire; qu'elle a pris sa décision après un examen minutieux et qu'elle a motivé formellement sa décision en reproduisant son raisonnement (interprétation principale et subsidiaire de l'article 17 précité et caractéristiques des enseignes);

Considérant que, dans sa note d'observations, la Région wallonne se limite à demander sa mise hors cause;

Considérant que, dans sa requête en intervention, la S.A. DATABUILD INVESTMENTS soutient que les affectations autorisées sont compatibles avec le prescrit du P.C.A. "ENEE"; qu'elle rappelle que l'objectif principal du P.C.A. "ENEE", est de modifier la zone d'activité économique industrielle du plan de secteur en une zone d'activité économique mixte qui est notamment, aux termes de l'article 30 du CWATUP, destinée à la distribution, notion qui englobe des commerces de détail et alimentaires; qu'en ce qui concerne les activités éligibles en zone C1, elle affirme que l'article 17, précité, permet trois types d'activités à savoir "les activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2", les "activités artisanales" ou les "petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux et ne pouvant trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville de Gembloux"; que, selon elle, le texte est clair et ne nécessite pas un recours aux "travaux préparatoires" pour être interprété; qu'elle estime que les affectations autorisées répondent à deux des trois affectations éligibles, voire à une des deux affectations si on considère que "les activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2" ne constituent pas une catégorie à part; que, selon elle, dans la première interprétation de l'article 17 (trois affectations en zone C1), toutes les activités projetées entrent dans la notion d'"activités économiques" et aucune des activités projetées ne requiert un permis d'environnement de classe I; que, pour la seconde interprétation de l'article 17 (deux affectations en zone C1), elle est d'avis que toutes les activités projetées entrent dans la notion de "petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux et ne pouvant trouver l'intérêt de leur

localisation dans le centre-ville de Gembloux"; que, pour le critère "petites et moyennes entreprises", elle relève que la ville de Gembloux a fait référence au nombre de travailleurs du magasin Champion (12 emplois plein temps et 33 emplois temps partiel) et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation quant à la notion de P.M.E. si l'on se réfère au règlement CE 70/2001 de la Commission du 11 janvier 2001 qui définit la notion de P.M.E. comme étant notamment des entreprises employant moins de 250 personnes; qu'à propos du critère "devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale", elle affirme qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise par la ville ou n'a été démontrée par la requérante lorsqu'il est fait référence à la surface des bâtiments; que l'accessibilité régionale du site relevée dans l'acte attaqué tend, selon elle, à démontrer l'absence d'une telle erreur; que, pour le critère "ne pouvant trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville", la ville fait référence, à bon escient selon elle, au caractère volumineux des articles ainsi qu'aux problèmes de circulation et de parcage au centre-ville; que, pour le critère "articles volumineux", elle estime qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation à l'interpréter par référence soit à l'importance du volume de chaque article vendu, soit à l'importance du volume de l'ensemble des articles vendus à chaque chaland; qu'elle en conclut que la ville de Gembloux a correctement appliqué les notions retenues dans l'article 17 du P.C.A. "ENEE", qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'est démontrée et que les affectations commerciales autorisées sont éligibles en zone C1 de sorte qu'aucune dérogation ne devait être demandée, l'acte attaqué étant suffisamment motivé et de manière adéquate; qu'enfin, elle ajoute que les travaux exécutés l'ont été sous le couvert d'un permis dûment délivré et ne procèdent pas d'une quelconque politique du fait accompli; que, selon elle, la ville de Gembloux a apprécié les travaux indépendamment de leur caractère réalisé ou non de telle sorte que son analyse n'a pas été biaisée;

Considérant que l'article 17 du P.C.A. "ENEE" dispose comme suit :

- " Article 17 . La zone d'activités à vocation de petites et moyennes entreprises (C1) est destinée aux actes et travaux dont la fonction vise les activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2, aux activités artisanales ou de petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale et dont les articles sont volumineux et ne pouvant trouver l'intérêt de leur localisation dans le centre-ville de Gembloux";

Considérant que l'article 19 du même P.C.A. est, quant à lui, rédigé comme suit :

- " Article 19. La zone d'activités économiques pour les services et les bureaux est destinée aux actes et travaux dont la fonction dominante vise les activités d'échange,

de distribution de biens et de services d'une entrée de ville, tant au profit de la vie locale du centre-ville de Gembloux et son hinterland qu'à la clientèle de passage";

Considérant qu'il se déduit de la combinaison de ces deux dispositions que la zone C1 est destinée à accueillir trois types de petites et moyennes entreprises, celles dont les activités requièrent un permis d'environnement de classe 2, celles qui ont des activités artisanales ainsi que celles devant disposer d'une vitrine commerciale à vocation sous-régionale dont les articles sont volumineux et ne pouvant avoir un intérêt à être localisées dans le centre-ville de Gembloux; qu'en ce qui concerne la zone C3, elle accueillera les services et les bureaux qui ont des activités d'échange, de distribution de biens et de services et qui profiteront non seulement à la population locale mais aussi à l'hinterland de la ville de Gembloux et à la clientèle de passage; qu'il ressort des "options urbanistiques et planologiques" annexées au P.C.A., précité, que les "entreprises de distribution à vocation régionale peuvent être localisées dans les parcs industriels", que "les entreprises de distribution à vocation locale seront localisées dans les zones d'habitat et à proximité immédiate des axes de communication" et que "les commerces de détail ou de grande distribution seront localisés exclusivement dans les zones d'habitat"; que ces mêmes prescriptions indiquent qu'il y aura bien une zone de P.M.E. comprenant des bureaux et des commerces et une zone de P.M.E. comprenant cette fois des activités artisanales et de la petite industrie; qu'à la lecture de l'ensemble de ces prescriptions, il n'est pas exclu que la zone C1 puisse accueillir des activités commerciales mais pour autant que ces activités soient exercées par des petites et moyennes entreprises; qu'il n'est pas contesté par les parties que les différentes enseignes commerciales concernées par le projet litigieux ne peuvent être qualifiées d'activités artisanales;

Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier administratif que la partie intervenante a bénéficié d'un permis socio-économique le 11 avril 2008 autorisant l'exploitation d'un parc commercial composé de 11 points de vente avec les enseignes "Euro Center Kitchen", spécialisé dans l'équipement de la cuisine, "Ava Papier", spécialisé dans les articles de décoration papiers, "Champion", spécialisé dans la distribution alimentaire, "Lidl", spécialisé également dans la distribution alimentaire, "Home Market", spécialisé dans la vente de meubles et d'articles de décoration, "Le Discount", spécialisé dans la vente de produits à grands emballages d'entretien de la maison et pour le corps, "Intermatelas", spécialisé dans la vente d'articles de literie, "Meubles Tout Confort", spécialisé dans la vente de meubles, "Eldi", spécialisé dans la vente d'appareils électroménagers, "Auto 5", spécialisé dans la vente de pièces de rechange et d'accessoires pour véhicules ainsi que "Vanden Bergh", spécialisé dans la vente en gros de matériel de chauffage central et de sanitaires; que, selon l'acte attaqué,

l'ensemble de ces commerces sont autorisés dans la zone C1 dès lors qu'ils peuvent être considérés, au regard de l'article 17 du P.C.A., précité, comme des activités économiques limitées par un permis d'environnement de classe 2 et qu'ils sont, par ailleurs, également des petites et moyennes entreprises devant disposer d'une vitrine commerciale, à vocation sous-régionale, dont les articles sont volumineux et qui ne peuvent trouver un intérêt dans une localisation de leurs activités dans le centre-ville de Gembloux; que l'acte attaqué s'en réfère au nombre de personnes travaillant au sein des entreprises concernées pour en arriver à la conclusion qu'il s'agit bien de petites et moyennes entreprises; que la partie intervenante fait état du règlement (CE) 70/2001 de la Commission du 11 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité instituant la Communauté Européenne aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises qui définit la notion de "petite et moyenne entreprise" (P.M.E.) comme étant une entreprise employant moins de 250 personnes; que ces indications tentent à démontrer que le concept de "petite et moyenne entreprise" est appréhendé tant par la première partie adverse que par la partie intervenante, par le biais du régime juridique propre aux P.M.E.; qu'en plaidoiries, la partie intervenante a cependant fait valoir que le concept, en l'espèce, de "petites et moyennes entreprises" n'avait pas nécessairement la même portée qu'en droit de l'économie et qu'il fallait l'appréhender par rapport aux finalités propres du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, sans toutefois donner une portée précise à ce concept; que, dès lors qu'un plan communal d'aménagement fait référence à un type d'activité économique qu'il qualifie de "petites et moyennes entreprises" et qu'il utilise également le concept d'"activités de distribution de biens" par ailleurs, en prévoyant des affectations distinctes pour l'implantation de ces activités dans la zone d'activité économique mixte en question, il n'est pas déraisonnable de penser que ces concepts ont des significations distinctes et que l'auteur du P.C.A. a souhaité fixer une politique d'aménagement de la zone en fonction des spécificités propres à chaque type d'activités économiques; qu'à ce stade de la procédure et au vu des informations communiquées au Conseil d'Etat, il n'est pas possible cependant de dire avec certitude quel est le sens exact que le P.C.A. a voulu donner à la notion de "petite et moyenne entreprise"; qu'il s'agit de déterminer si les différents commerces concernés peuvent être qualifiés de petites et moyennes entreprises (P.M.E.) au sens tant du Règlement (CE) du 11 janvier 2001, cité par la partie intervenante que de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, ou si au contraire, le P.C.A. a opté pour une définition distincte de ladite notion; que cette question est centrale dès lors que la zone C1 est réservée à ce type d'activité économique et aux entreprises artisanales; qu'il ressort de la demande d'autorisation du permis socio-économique que certaines enseignes commerciales ne sont, en réalité, que des succursales de sociétés anonymes, comme Euro Center Kitchen, Ava Papier, Lidl, Home Market, Le Discount, Intermatelas, Eldi

et Auto 5 qui appartiennent, pour la plupart, à la grande distribution; qu'il s'agit de voir, si l'on s'en tient à la définition juridique de la P.M.E., dans quelle mesure ces différents commerces ont une personnalité juridique distincte de celle de sociétés mères et de vérifier s'ils disposent d'un capital propre, condition caractérisant notamment la P.M.E.; que les débats à l'audience n'ont pas permis de clarifier la situation et d'avoir une vue précise sur ce que signifie "une petite et moyenne entreprise" au sens de l'article 17 du P.C.A., précité; qu'il convient, conformément à l'article 93, alinéa 4, de l'Arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire, celle-ci ne pouvant être, à ce stade, tranchée définitivement,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS est accueillie.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{lle}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

P. VANDERNACHT.