CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 214.088 du 23 juin 2011

A. 189.783/XIII-5101

En cause : **la Ville de Fosses-la-Ville,**
ayant élu domicile chez
Me Grégory WINAND, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Société anonyme ALDI,
ayant élu domicile chez
Me Benoît HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 septembre 2008 par la ville de Fosses-la-Ville qui demande l'annulation de la décision du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 22 juillet 2008 octroyant, sur recours, un permis d'urbanisme à la société anonyme (S.A.) ALDI concernant la construction d'une surface commerciale sur un terrain situé place de la Gare et ruelle du Ministre à Fosses-la-Ville, cadastré section E, n^os^ 555n2, 555r2, 555s2 et 555t2;

Vu la requête introduite le 4 décembre 2008 par laquelle la S.A. ALDI demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 15 décembre 2008 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 la notification du rapport aux parties, les lettres valant dernier mémoire des parties adverse et requérante ainsi que le dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 20 avril 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 juin 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J.-Ph. MASQUELIERE, loco G. WINAND, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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 se présentent comme suit :

1. Le 21 août 2007, la S.A. ALDI introduit une demande de permis d'urbanisme visant à démolir plusieurs bâtiments et à construire une surface commerciale sur une parcelle d'angle située place de la Gare et ruelle du Ministre à Fosses-la-Ville.

Les bâtiments à démolir sont un corps de ferme traditionnel à trois niveaux plus greniers, situé à front de rue, des annexes et un hangar;

La surface commerciale aurait une superficie de 1.334 m² et comprendrait un parking extérieur de 84 emplacements.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Namur.

2. Le 10 septembre 2007, il est accusé réception de la demande. Cet accusé de réception ne mentionne pas si le dossier est ou non soumis à une étude

d'incidences sur l'environnement. Il indique par contre que la demande ne doit pas être soumise à des mesures de publicité.

3. Le 25 octobre 2007, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet un avis "totalement défavorable quant à l'implantation envisagée tant sur le plan urbanistique, la suppression d'un bâtiment qui saccagera l'entrée de Fosses pour être remplacé par un bâtiment commercial non intégré dans le site, que sur le plan socio-économique car il s'agit d'une surface commerciale supplémentaire qui causera plus de dommage que de bien, la concurrence étant suffisamment importante dans l'intérêt des habitants de la commune. Il y aurait un risque de perte d'emploi dans d'autres surfaces existantes et par ailleurs un problème accru de mobilité avec une circulation encore plus dense".

Le procès-verbal de la réunion mentionne que des membres de la C.C.A.T. déplorent le saccage d'"un des plus beaux coins de Fosses", le fait qu'"une habitation remarquable disparaît à l'entrée de Fosses" et la présence d'une maison du tourisme et d'un Ravel tout proche, "incompatible avec une grande surface à créer".

4. Le même jour, les commissions communales des Travaux et de la Culture, composées de conseillers communaux, se réunissent et émettent un avis négatif, tant au niveau économique (commune déjà suffisamment pourvue en surfaces commerciales, perte d'emploi dans les autres implantations) qu'urbanistique : la création de logements moyens est souhaitée pour ce site proche du centre et "la mise à blanc du site concerné créerait un vide dans le bâti existant d'autant que, d'une part, la partie à front de voirie serait dévolue au parking et que, d'autre part, la construction dans sa structure ne se conforme pas et ne s'intègre pas à ce bâti existant et proche, motivation régulièrement évoquée par le fonctionnaire délégué".

5. Par un courrier du 26 octobre 2007, la S.A. ALDI justifie son projet auprès du collège communal : en ce qui concerne l'aspect urbanistique, elle met en avant que la ferme à démolir n'est ni classée ni autrement protégée, qu'elle nécessite d'urgence d'importants travaux de conservation et de rénovation, qu'un projet d'appartements a été étudié et abandonné pour des raisons financières, qu'après le départ du propriétaire le bâtiment pourrait être squatté et subir d'autres dégradations, posant un problème esthétique et de sécurité pour la commune et enfin, que pour des raisons écologiques et d'aménagement la Région wallonne favorise la réaffectation de sites abandonnés ou en voie de l'être, proches des centre-villes, et les constructions sur des terrains non bâtis plus éloignés.

6. Le 29 octobre 2007, le collège communal refuse le permis sollicité, en motivant sa décision comme suit :

" [...]

Considérant que le collège communal se rallie à l'avis des Commissions communales consultées".

7. Le 21 décembre 2007, la S.A. ALDI introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

Le 28 janvier 2008, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable sur la demande, motivé comme suit :

" [...]

Compte tenu de ce que la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause le principe d'une implantation commerciale dite «de proximité» à l'endroit concerné; que le S.D.E.R. précise en effet qu'«Il faut freiner la délocalisation de certaines activités polarisatrices (entre autres les commerces, les services à la population et aux entreprises, les équipements collectifs) vers les périphéries, et au contraire créer les conditions favorables au maintien, voire au redéploiement de ces fonctions dans les cœurs des villes et des villages»;

que la localisation de la parcelle par rapport au noyau d'habitat et au réseau de voiries rencontre les orientations du S.D.E.R. en matière d'implantations commerciales; que toutefois, le principe étant acquis, la Commission relève que le projet doit tenir compte des circonstances urbanistiques et architecturales locales et constituer un élément structurant du contexte;

Compte tenu de ce qu'en l'occurrence, le projet nie totalement le contexte dans lequel il s'inscrit; que l'implantation projetée ne présente aucune transition et articulation par rapport au bâti existant (tissu bâti et parcellaire); que la demanderesse mise intégralement sur la visibilité de son enseigne commerciale au mépris d'un aménagement sensible prenant en considération des facteurs d'intégration aussi essentiels que l'implantation, la volumétrie, le gabarit et l'aménagement des abords;

Compte tenu de ce que la Commission estime au même titre que l'autorité communale qu'il y a lieu d'étudier un projet permettant de valoriser le bâtiment existant et, à tout le moins, d'implanter en lieu et place un projet tirant parti des contraintes du site et respectant les caractéristiques urbanistiques et architecturales des lieux;

La Commission émet un avis défavorable".

8. Le 9 mai 2008, la S.A. ALDI adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon. Dans le même courrier, elle demande d'organiser l'enquête publique conformément à l'article 123 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

L'accusé de réception de cette lettre indique qu'elle a été reçue le 13 mai 2008.

9. Le 27 mai 2008, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) propose au Ministre de refuser le permis sollicité. Cette proposition est formulée de la manière suivante :

" La demande vise la construction d'une surface commerciale sur un bien situé en zone d'habitat au plan de secteur. Le projet doit être examiné en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales du bâti environnant et de sa compatibilité avec le voisinage.
Le principe d'implanter une surface commerciale à cet endroit n'est pas à remettre en cause. Toutefois, vu l'implantation, le gabarit et le choix des matériaux, le projet ne peut s'intégrer de manière cohérente dans le tissu urbain existant. Il convient de revoir celui-ci. A noter que le Règlement général relatif à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite n'est pas totalement respecté. Le projet d'arrêté détaille à suffisance la position de l'Administration".

10. Par une lettre du 12 juin 2008, en application de l'article 123 du CWATUP, le Ministre invite le collège communal de Fosses-la-Ville à soumettre le dossier aux mesures particulières de publicité et à lui transmettre les résultats de l'enquête publique dans un délai de 30 jours à dater de la réception de cette demande. Par une lettre du même jour, il informe la S.A. ALDI de cette démarche en lui indiquant que l'échéance de son rappel est dès lors reportée au 22 juillet 2008. Ce report de 40 jours à dater de la demande d'enquête formulée par l'autorité de recours est prévu par l'article 123, al. 2 du CWATUP.

Le permis mentionne qu'une enquête publique aurait été organisée du 27 juin 2008 au 14 juillet 2008 et qu'elle aurait suscité quatre réclamations et une pétition de commerçants.

11. Le 22 juillet 2008, le Ministre accorde le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est principalement motivé comme suit et est délivré aux conditions suivantes :

" […]

Vu l'avis des Commissions Travaux et Culture en date du 25 octobre 2007;

Vu l'avis de la C.C.A.T.M. en date du 25 octobre 2007;

Considérant qu'en date du 12 juin 2008, le Gouvernement a invité le Collège communal à réaliser une enquête publique en vertu de l'article 123 du Code;

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 27 juin 2008 au 14 juillet 2008; qu'elle a suscité quatre réclamations et une pétition des commerçants;

Considérant que la demande porte sur la construction d'une surface commerciale et l'aménagement de ses abords (aires d'accès et de stationnement...) après démolition des bâtiments existants sur la parcelle;

Considérant que l'article 26 du Code stipule que : [...]

Considérant qu'il convient dès lors d'examiner le projet en fonction de sa compatibilité avec le voisinage, des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration dans le cadre bâti et non bâti environnant ainsi que de son impact dans le paysage;

Considérant qu'il convient de s'inscrire correctement dans le tissu bâti existant afin de ne pas le déstructurer et d'éviter les nuisances pour le voisinage; qu'à cet effet, il conviendrait de refermer le front bâti le long de l'avenue Albert I^{er} par le prolongement du mur de clôture existant; qu'en outre, afin d'assurer une correcte intégration des constructions et installations en projet, il y a lieu de prévoir un couvert végétal sous la forme d'arbres à haute tige le long de ce mur de clôture;

Considérant que moyennant l'imposition de certaines conditions, le permis sollicité peut être accordé;

DECIDE :

Article 1er. - Le permis d'urbanisme sollicité par la S.A. ALDI est OCTROYE sous les conditions suivantes :
- prolonger le mur de clôture existant le long de l'avenue Albert I^{er} par un mur de clôture présentant la même hauteur et les mêmes matériaux;
- planter des arbres à haute tige le long du mur de clôture;
- respecter le règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite (art. 414 et suivants du Code).";

Il est notifié le même jour, par recommandé, à la commune, à la S.A. ALDI et au fonctionnaire délégué. Les plans seront quant à eux envoyés de la même façon le 29 juillet 2008.

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 26 du CWATUP et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle expose que les raisons pour lesquelles un projet non résidentiel en zone d'habitat est compatible avec le voisinage doivent apparaître dans le permis lui-même, qu'il ne peut être fait usage de formules vagues et stéréotypées, que cette compatibilité doit être étudiée sous tous les aspects pertinents, que la non remise en cause de la destination principale de la zone d'habitat doit être examinée également; qu'elle estime que l'autorité communale avait refusé le projet parce qu'elle ignorait totalement le contexte dans lequel il s'inscrivait et en souhaitant qu'il soit étudié sur une autre parcelle afin de préserver et de valoriser le bâtiment existant sur la parcelle concernée; qu'elle constate que l'acte attaqué ne répond nullement à ces arguments et utilise des formules lacunaires et stéréotypées pour justifier le projet;

Considérant que la partie adverse répond, en substance, que la motivation de l'acte attaqué montre que le Ministre a examiné concrètement la compatibilité du projet avec le voisinage et l'absence de mise en péril de la destination principale de la zone, et que les conditions imposées dans le dispositif - la prolongation du mur de clôture existant le long de l'avenue Albert I^{er} et la

plantation d'arbres à hautes tiges le long de ce mur - assure le respect de ces deux conditions afin précisément de ne pas déstructurer le tissu bâti;

Considérant que la partie intervenante soutient également que la motivation de l'acte attaqué et les conditions qu'il impose montrent que les deux conditions imposées par l'article 26 du CWATUP ont fait l'objet d'un examen concret; qu'elle relève que dans cette même motivation et dans ces conditions, la partie requérante trouve une réponse aux motifs qui justifiaient son refus de permis et qui tenaient, suivant la requête, au fait que le projet niait le contexte dans lequel il s'inscrivait et ne présentait aucune transition et articulation par rapport au bâti existant;

Considérant qu'en réplique, la requérante est d'avis que le raisonnement des partie adverse et intervenante selon lesquelles les conditions imposées par l'acte attaqué démontrent un examen concret des exigences posées par l'article 26 du CWATUP ne peut être suivi, car ces conditions, imprécises, ne satisfont pas à l'obligation de motivation relative à la compatibilité du projet avec le voisinage et à tout le moins à celle relative à la démonstration que le projet ne remet pas en cause la destination principale de la zone;

Considérant que l'article 26 du CWATUP énonce ce qui suit :

" Art. 26. De la zone d'habitat.

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

Les activités (d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie), les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques (ou récréatifs) 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 les activités admises en zone d'habitat, autres que la résidence, sont soumises aux conditions, d'une part, de ne pas mettre en péril la destination principale de la zone, à savoir l'habitat, et d'autre part, d'être compatibles avec le voisinage;

Considérant que c'est parce que les conditions précitées n'étaient pas remplies que tous les avis et la décision du collège communal de Fosses-la-Ville ont été totalement négatifs;

Considérant que l'arrêté attaqué est motivé comme suit :

" [...]

Considérant qu'il convient dès lors d'examiner le projet en fonction de sa compatibilité avec le voisinage, des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration dans le cadre bâti et non bâti environnant ainsi que de son impact dans le paysage;

Considérant qu'il convient de s'inscrire correctement dans le tissu bâti existant afin de ne pas le déstructurer et d'éviter les nuisances pour le voisinage; qu'à cet effet, il conviendrait de refermer le front bâti le long de l'avenue Albert I^{er} par le prolongement du mur de clôture existant; qu'en outre, afin d'assurer une correcte intégration des constructions et installations en projet, il y a lieu de prévoir un couvert végétal sous la forme d'arbres à haute tige le long de ce mur de clôture;

Considérant que moyennant l'imposition de certaines conditions, le permis sollicité peut être accordé";

Considérant que cette motivation ne répond en rien à l'une et l'autre condition, et ce d'autant moins que les critiques formulées dans les différents avis tant en première instance que par la commission d'avis sur les recours portaient notamment sur le maintien de l'ancienne ferme, sur l'emplacement du magasin projeté et sur la volumétrie et le gabarit de celui-ci; qu'à cet égard, l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation;

Considérant que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 22 juillet 2008 octroyant, sur recours, un permis d'urbanisme à la société anonyme ALDI concernant la construction d'une surface commerciale sur un terrain situé place de la Gare et ruelle du Ministre à Fosses-la-Ville, cadastré section E, n^{os} 555n2, 555r2, 555s2 et 555t2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le vingt-trois juin deux mille onze 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.