

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 217.633 du 31 janvier 2012

A. 193.390/XIII-5321

En cause : **la Commune de Braine-l'Alleud,**
ayant élu domicile chez
Mes Bruno LOMBAERT et
Frédéric DE MUYNCK, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Geoffroy GENERET, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juillet 2009 par la commune de Braine-l'Alleud qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial du 7 mai 2009 accordant à la société anonyme (S.A.) UCB PHARMA, sur recours, un permis d'urbanisme l'autorisant à aménager un parking extérieur comportant 500 emplacements sur un bien sis à Braine-l'Alleud, chemin du Foriest et cadastré 3^{ème} division, section G, n° 202 L;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, premier 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, la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 21 novembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2012 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me P. VANDUEREN, loco Me G. GENERET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} FRANCK, 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 cause se présentent comme suit :

1. Le 29 février 2008, la société anonyme (S.A.) UCB PHARMA introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de réaliser un parking extérieur de 500 places sur un bien sis chemin du Foriest à Braine-l'Alleud.

Le bien est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Nivelles; il est actuellement composé de prairies. Le bien est également situé dans un périmètre de réservation au plan de secteur.

2. Le 5 mars 2008, le fonctionnaire délégué déclare le dossier complet.

3. Le 21 avril 2008, le collège communal de Braine-l'Alleud remet un avis préalable défavorable, libellé de la manière suivante :

" [...]

Attendu que la sortie des véhicules va engendrer des problèmes de circulation déjà importants à cet endroit;

Attendu qu'il est prématuré de se prononcer favorablement sur une telle demande sans s'être au préalable prononcé sur l'aménagement futur de la chaussée de Tubize dans le cadre du Plan communal de Mobilité;

[...]".

4. Le 26 mai 2008, le collège communal décide de revoir son avis préalable du 21 avril 2008, au motif que "l'étude du Plan communal de Mobilité [...] prévoit un réaménagement de la chaussée de Tubize dans le cadre de la création du

barreau ouest : prolongation de la route de Piraumont jusqu'à la chaussée de Tubize"; il émet cette fois un avis favorable "sous réserve de la prise en charge financière par l'UCB du futur rond-point à l'axe formé par la chaussée de Tubize et le chemin du Foriest (à concurrence de 600.000 euros à verser à la caisse communale au début des travaux de la réalisation du parking)".

5. Le 3 juin 2008, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme à la S.A. UCB PHARMA, en imposant la condition énoncée par le collège communal de Braine-l'Alleud.

6. Le 25 juin 2008, le directeur du site et le manager du département construction de la S.A. UCB PHARMA écrivent à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.), service des recours, pour "[lui] demander de bien vouloir reconsidérer [sa] position au sujet de cette charge d'urbanisme" ainsi imposée, qui, selon eux, est sans relation avec les travaux envisagés.

Ils mentionnent, en effet, dans ce recours ce qui suit :

" Bien que notre adresse y soit établie, le chemin du Foriest est et restera l'accès secondaire à notre site. Aucun charroi lourd n'y circule.

Les 500 emplacements envisagés ne correspondent pas à une augmentation du nombre de véhicules mais répondent à une perte équivalente lors de la vente de 8 ha de terrain à la société LONZA, sur lesquels nous disposons de 4 parkings. Il n'y a donc pas d'accroissement de trafic. Ces précisions figuraient déjà, parmi d'autres, dans la notice d'incidences jointe à notre demande de permis. Les considérations reprises dans l'octroi du permis font état «d'emplacements qui engendrent des problèmes de mobilité». Nous estimons que ces éléments ne sont pas conformes à la réalité."

7. Le recours est réceptionné le 2 juillet 2008.

8. Le 19 août 2008, a lieu l'audition devant la commission d'avis sur les recours.

9. Le 9 septembre 2008, la commission d'avis sur les recours transmet son avis qui est favorable à l'octroi du permis moyennant révision du calcul de la charge financière à imposer à la S.A. UCB PHARMA pour la construction du futur rond-point. Son avis est notamment rédigé comme suit :

" [...]

Compte tenu de ce que la Commission constate que la charge d'urbanisme revient à faire supporter à la demanderesse la réalisation complète du rond-point projeté et de ses abords; que si l'implantation de l'entreprise à l'endroit concerné génère un surcroît de trafic automobile, celle-ci ne peut raisonnablement pas être

considérée comme la seule génératrice de trafic à l'endroit concerné; qu'il est dès lors manifestement disproportionné de lui imposer la charge de la réalisation du rond-point projeté qui, de surcroît, n'a qu'un rapport indirect avec l'objet de la demande;

Compte tenu de ce que la Commission estime qu'il y a lieu de revoir le calcul de la charge en fonction du nombre de véhicules concernés par l'entreprise et du nombre total de véhicules transitant par la voirie concernée par le rond point;

[...]".

10. Le 23 mars 2009, la S.A. UCB PHARMA adresse la lettre de rappel à la partie adverse. La lettre de rappel est réceptionnée le 7 avril 2009.

11. Le 7 mai 2009, la D.G.A.T.L.P. propose au Ministre d'accueillir le recours et de délivrer le permis sous certaines conditions, mais sans imposer de charge d'urbanisme.

12. Le 7 mai 2009, le Ministre du Logement, des Transport et du Développement territorial octroie à la S.A. UCB PHARMA le permis sollicité, et impose les conditions préconisées par la D.G.A.T.L.P. sans toutefois imposer de prise en charge financière de la construction du futur rond-point à l'axe formé par la chaussée de Tubize et le chemin de Foriest.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la commune requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 120, alinéa 4, et 127, § 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'erreur sur les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle conteste la motivation de l'acte attaqué selon laquelle le projet ne consiste qu'en la délocalisation du parking déjà existant sans qu'aucun accroissement du charroi ne soit à craindre et n'entraînera donc pas d'impact significatif sur le charroi; qu'elle soutient, en effet, qu'il ressort de la notice d'évaluation, ainsi que de la lettre de recours au Gouvernement du 25 juin 2008, que la nécessité pour la S.A. UCB PHARMA de réaliser un nouveau parking de 500 places est la conséquence de la vente à la société anonyme (S.A.) LONZA, voisine, de 4 parkings de capacité équivalente existants sur le même site; qu'elle prétend que l'autorité a commis une première erreur manifeste d'appréciation en affirmant que le projet consiste en un simple déplacement d'emplacements de parking, sachant que la S.A. LONZA utilise lesdits parkings, et une seconde en affirmant que le projet ne devrait pas accroître significativement le charroi dans la zone; que, dans une seconde branche, elle relève que l'acte attaqué, qui supprime la

charge financière assortissant le permis délivré par le fonctionnaire délégué, n'explique pas "les motifs qui l'ont conduit à s'écarter de l'avis de la Commission d'avis sur les recours"; qu'à titre subsidiaire, elle affirme que "s'il fallait considérer la double erreur manifeste d'appréciation précitée comme une explication de la décision de la partie adverse, il faut alors constater que cette motivation n'est pas adéquate, puisqu'elle repose sur un double constat erroné en fait";

Considérant que la partie adverse répond que la nécessité pour la S.A. UCB PHARMA de réaliser un nouveau parking de 500 emplacements est la conséquence de la vente à la S.A. LONZA de quatre parkings de capacité équivalente existants sur le même site; qu'elle souligne que, depuis le mois de mai 2009, les objections soulevées par la partie requérante sont sans fondement; qu'elle explique, en effet, qu'un cloisonnement du site industriel a été réalisé et que ce cloisonnement a eu pour conséquence de couper toute circulation de véhicules entre les deux sociétés; qu'elle ajoute qu'une restructuration du personnel a eu lieu dans la S.A. UCB PHARMA et a abouti à réduire considérablement le personnel de la société et par voie de conséquence le nombre des véhicules nécessitant un emplacement; que, selon elle, la S.A. LONZA n'utilisera pas non plus la totalité des emplacements de parkings prévus; qu'elle en déduit qu'il existe un "statu quo" quant au nombre de véhicules circulant sur le site avant et après l'octroi du permis; qu'elle soutient, en outre, que l'acte attaqué a écarté l'avis de la commission d'avis sur les recours de manière judicieuse;

Considérant que la partie requérante réplique, notamment, que les changements invoqués par la partie adverse à l'appui de son argumentation sont intervenus après la délivrance du permis litigieux et ne peuvent dès lors servir de justification a posteriori; qu'elle rappelle que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au moment de son adoption;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que l'affirmation selon laquelle tous les parkings vendus sont actuellement utilisés par le nouveau propriétaire est dénuée de tout fondement et ne repose sur aucun élément probant;

Considérant, sur les deux branches réunies, que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances

de l'espèce; que l'étendue nécessaire de la motivation dépend des circonstances dans lesquelles la décision est prise; que, par ailleurs, lorsqu'une autorité s'écarte des avis recueillis dans le cadre d'une procédure, elle doit s'en justifier dans la motivation formelle de l'acte;

Considérant que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation à l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation, soit celle que ne commettrait pas une autorité normalement prudente et diligente;

Considérant que l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

" [...]

Considérant, sur le plan environnemental, qu'au vu de la notice et au regard de l'ensemble des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement; que le projet vise en effet à délocaliser le parking actuel de la demanderesse, sans qu'un accroissement du charroi ne soit à craindre et sans modification fondamentale de l'itinéraire emprunté par le charroi lourd; que le projet n'est dès lors pas de nature à générer des nuisances environnementales susceptibles de justifier la réalisation d'une étude d'incidences;

[...];

Considérant que dans le cadre du recours, la commission d'avis sur les recours a émis un avis favorable sur le projet, en précisant que le montant de la charge d'urbanisme doit être fixé en fonction du nombre de véhicules concernés par l'entreprise;

Considérant, sur le fond, que force est de constater que les travaux sont de nature à s'intégrer dans ce site, et qu'ils ne devraient pas avoir un impact significatif sur le charroi, sachant qu'il s'agit du déplacement de parkings existant déjà dans la zone;

[...]"

Considérant que la motivation de l'acte attaqué reprend, en substance le contenu de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, au point "2. Présentation du projet", rédigée comme suit :

" [...]

Ce parking privé est destiné aux véhicules particuliers du personnel UCB. Il ne répond pas à un accroissement du charroi mais compense la perte sensible d'emplacements situés sur la parcelle de terrain cédée récemment à la société LONZA [...]. Voir annexe 1";

Considérant qu'à l'annexe 1 de la notice d'évaluation des incidences figure le plan d'implantation du projet précisant, notamment, les emplacements de parkings cédés par la demanderesse du permis (à savoir les parkings P8, P7 et P11)

ainsi que la parcelle de la S.A. LONZA; que, dans son avis préalable du 21 avril 2008, le collège communal de Braine-l'Alleud souligne que "la sortie des véhicules va engendrer des problèmes de circulation à cet endroit"; que, dans son recours introduit auprès du Gouvernement wallon contre la décision du fonctionnaire délégué du 3 juin 2008, la S.A. UCB PHARMA, bénéficiaire du permis attaqué, indique que les 500 emplacements envisagés "répondent à une perte équivalente" lors de la vente de 8 hectares de terrains sur lesquels elle disposait de "4 parkings";

Considérant que la partie adverse, dans son mémoire en réponse, semble elle-même acquiescer à l'argumentation développée par la partie requérante à l'appui de son troisième moyen; qu'elle estime, en effet, que "s'il est vrai que cet argument pouvait se justifier lors de l'octroi du permis d'urbanisme à la S.A. UCB PHARMA le 3 juin 2008, tel n'est plus le cas aujourd'hui";

Considérant, en l'espèce, que la demande litigieuse concerne la création de 500 emplacements de parkings supplémentaires débouchant sur la chaussée de Tubize; que ceux-ci doivent venir compenser pour la société bénéficiaire du permis la vente du même nombre d'emplacements à la S.A. LONZA; qu'il ne s'agit toutefois pas d'un simple "déplacement de parkings existant déjà dans la zone" ou d'une "délocalisation", puisque rien ne laisse supposer la suppression corrélative des emplacements de parkings vendus à la S.A. LONZA; qu'en considérant que le projet litigieux ne devrait pas "avoir un impact significatif sur le charroi, sachant qu'il s'agit du déplacement de parkings existant déjà dans la zone", la partie adverse a donc commis une erreur de fait; qu'une telle motivation erronée ne peut dès lors justifier ni la suppression de la charge financière assortissant le permis délivré par le fonctionnaire délégué ni la divergence avec l'avis de la commission d'avis sur les recours;

Considérant, au surplus, que les circonstances postérieures à l'octroi du permis - telles la faible utilisation des parkings par la S.A. LONZA ou la réduction des effectifs de la S.A. UCB PHARMA - invoquées par la partie adverse sont sans incidence sur la légalité de l'acte, celle-ci s'analysant au moment de son adoption; que le troisième moyen est fondé en ses deux branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial du 7 mai 2009 accordant sur recours, à la S.A. UCB PHARMA, un permis d'urbanisme l'autorisant à aménager un parking extérieur comportant 500 emplacements sur un bien sis à Braine-l'Alleud, chemin du Foriest et cadastré 3^{ème} division, section G, n° 202 L.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le trente et un janvier deux mille douze par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. PAQUES,	conseiller d'Etat,
BODART,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.