

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.461 du 13 janvier 2016

A. 209.619/XIII-6694

En cause : **la Société en commandite simple
REDEVCO RETAIL BELGIUM,**
Instance reprise par :
la Société privée à responsabilité limitée REMA,
ayant élu domicile chez
Mes Daniel PRICKEN et
Véronique BERTRAND, avocats,
place Verte 13
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 juillet 2013 par la société en commandite simple (S.C.S.) REDEVCO RETAIL BELGIUM qui demande l'annulation "de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 3 juin 2013 qui lui refuse le permis d'urbanisme pour l'aménagement de l'extension d'un parking d'un magasin CARREFOUR sur un bien sis chaussée de Liège à 6900 Marche-en-Famenne, cadastrée 1^{ère} division, section B, n° 258K2";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la requête en reprise d'instance introduite le 4 décembre 2013 par la société à responsabilité limitée (S.P.R.L.) REMA;

Vu le rapport de M. LEVAUX, auditeur adjoint 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 la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 17 septembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 novembre 2015 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me V. BERTRAND, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me G. GEORGE, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LEVAUX, 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 4 juin 2007, la S.C.S. REDEVCO BELGIUM obtient un permis d'urbanisme pour la rénovation d'une surface commerciale existante sur un bien sis à Marche-en-Famenne, chaussée de Liège, 41, cadastré 1^{ère} division, section B, n° 253g3.

La notice d'évaluation des incidences précise que le projet a pour objet les "démolition et reconstruction de l'annexe de l'hypermarché «CARREFOUR» de Marche-en-Famenne, siège du restaurant «LUNCH GARDEN», y compris modification d'espaces intérieurs inclus dans le bâtiment «CARREFOUR»".

Le bien est situé en zone d'aménagement communal concerté (ZACC).

2. Le 5 juin 2012, la même société introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de l'"aménagement d'une extension d'un parking du magasin CARREFOUR" sur la parcelle cadastrée 1^{ère} division, section B, n° 258k2.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise que le projet consiste en la "création d'un parking de 77 places dont 2 pour PMR [lire : personnes à mobilité réduite] en hydrocarboné". Il y est également mentionné que l'extension du parking se raccorde "sur le parking existant du magasin CARREFOUR".

La note justificative des travaux indique quant à elle que "l'aménagement vise à compenser l'espace de stationnement sur le site du CARREFOUR suite à l'implantation d'un bâtiment sur le parking existant diminuant ainsi les possibilités de stationnement".

Le bien est situé en zone d'aménagement concerté au plan de secteur de Marche-en-Famenne.

3. Une enquête publique est organisée du 15 au 29 juin 2012.

Aucune réclamation n'est introduite au cours de cette enquête.

4. Le 27 août 2012, le collège communal de Marche-en-Famenne donne un avis favorable conditionnel sur le projet. Cet avis est notamment formulé comme suit :

" Attendu qu'un permis d'urbanisme a été délivré en vue de la construction d'un restaurant MC DONALD'S + driving sur le parking du CARREFOUR, bâtiment participant à la matérialisation franche de front bâti le long du boulevard urbain en cours de réalisation;

Considérant que la demandeuse a dès lors perdu des emplacements de stationnement nécessaires au bon fonctionnement de la superficie commerciale;

Considérant que le parking paysager projeté réhabilite un terrain vague actuellement peu occupé et pas du tout entretenu;

Considérant que cet aménagement va permettre une plus grande intégration paysagère du projet dans le site et vis-à-vis des constructions existantes;

Considérant que le projet fera écran vis-à-vis du contournement de la chaussée de l'Ourthe qui longe le camp militaire;

Considérant qu'il peut apporter une diversité biologique intéressante dans le site commercial;

Considérant qu'il ne compromet pas le bon aménagement des lieux et qu'il répond au prescrit de l'article 111 du CWATUPE qui autorise, pour des besoins économiques, des travaux de transformation ou d'agrandissement de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle".

5. Le 28 septembre 2012, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur le projet et refuse la dérogation au plan de secteur. Cette décision est notamment motivée par les considérations suivantes :

" Considérant que le projet d'extension du parking se justifie pour compenser la perte d'emplacements occasionnée par la construction d'un nouveau bâtiment mieux situé par rapport à la structure urbaine;

[...]

Considérant néanmoins que l'extension de parking projetée s'inscrit au sein d'un complexe commercial qui doit être considéré comme une seule entité fonctionnelle et urbanistique même s'il s'agit de propriétés distinctes; que les aménagements d'abords de ce complexe, notamment les accès, cheminements et parkings, doivent s'envisager de manière globale; qu'une telle approche permet tout à la fois de rationaliser les infrastructures, de décroisonner les différentes entités commerciales et, par conséquent, de favoriser la synergie entre les différents commerces et l'attractivité commerciale de l'ensemble;

Considérant que le projet d'extension du parking ne participe pas du tout à cette logique, qu'au contraire, il est conçu comme exclusivement lié au parking du magasin CARREFOUR, alors que, d'une part, il longe celui du magasin BRICO, lui-même aménagé tant bien que mal sur le solde disponible de sa parcelle et que, d'autre part, les niveaux de l'un et l'autre sont compatibles;

Considérant qu'en terme de mobilité, il y a lieu de diversifier les accès et sorties du site; qu'une telle réponse ne peut être obtenue que dans le cadre d'une vision globale des parkings du complexe, laquelle permet d'envisager notamment une connexion maîtrisée à la chaussée de l'Ourthe en complément des seules jonctions actuelles avec la chaussée de Liège, aménagée en boulevard urbain;

Considérant dès lors que la justification de la dérogation au plan de secteur par des besoins économiques ne peut mener à renforcer une situation chaotique non concertée; qu'il est d'un intérêt économique plus général et collectif de concevoir un aménagement globalisé d'extension du parking du complexe commercial pris dans son ensemble; qu'en l'absence d'une telle réflexion globalisée, le projet ne contribue pas à respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage".

6. Le 8 octobre 2012, le collège communal de Marche-en-Famenne refuse le permis d'urbanisme sollicité, rappelant que seul le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut, à titre exceptionnel, accorder des dérogations au plan de secteur.

7. La requérante introduit un recours administratif à l'encontre de ce refus par courrier du 9 novembre 2012.

Elle dépose en outre une note complémentaire lors de l'audition par la commission d'avis sur les recours, le 14 décembre 2012.

8. Le même jour, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable, essentiellement motivé comme suit :

" Compte tenu de ce que la commission partage l'avis du fonctionnaire délégué lequel précise que : «l'extension de parking projetée s'inscrit au sein d'un complexe commercial qui doit être considéré comme une seule unité fonctionnelle et urbanistique même s'il s'agit de propriétés distinctes; que les aménagements d'abords de ce complexe, notamment les accès, cheminements et parkings, doivent s'envisager de manière globale; qu'une telle approche permet tout à la fois de rationaliser les infrastructures, de décroisonner les différentes entités commerciales et, par conséquent, de favoriser la synergie entre les différents commerces et l'attractivité commerciale de l'ensemble»; que la commission partage également le point de vue du fonctionnaire délégué en ce qui concerne la nécessité de diversifier les accès;

Compte tenu de ce qu'en termes d'aménagement paysager, la commission estime que la réflexion menée est très intéressante (noue + plantations) mais qu'elle doit être davantage approfondie de manière à permettre au projet de se fondre dans le paysage".

9. Par courrier recommandé du 8 mai 2013, la requérante adresse un rappel au Gouvernement.

10. Le 3 juin 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est essentiellement motivé comme suit :

" Considérant que la demande vise l'aménagement d'une extension de parking de grand magasin; que cette demande fait suite à l'installation, sur le parking existant, d'un commerce privant ledit magasin d'un nombre significatif d'emplacements de parking;

Considérant que l'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie précise que :

«§ 1^{er}. L'affectation de la zone d'aménagement communal concerté est déterminée en fonction de la localisation, du voisinage, de la proximité de zones d'initiatives privilégiées visées à l'article 174 et de noyaux d'habitat visés au Code du logement, de la performance des réseaux de communication et de distribution, des coûts induits par l'urbanisation à court, à moyen et à long terme, ainsi que des besoins de la commune et de l'affectation donnée à tout ou partie de toute zone d'aménagement communal concerté située sur le territoire communal concerné et sur les territoires communaux limitrophes si elle existe.

§ 2. Lorsque la mise en œuvre d'une zone ou partie de zone d'aménagement communal concerté porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 2, elle est subordonnée à l'adoption par le conseil communal, soit d'initiative, soit dans le délai qui est imposé par le Gouvernement, du rapport urbanistique et environnemental visé à l'article 18ter et à son approbation par le Gouvernement. [...]

§ 8. Les articles 110 à 112 et 127, § 3, sont applicables à toute zone ou partie de zone d'aménagement communal concerté qu'elle soit ou non mise en œuvre ou lorsque la zone d'aménagement communal concerté porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 3»;

Considérant que le projet n'est pas conforme à la destination générale de la zone agricole [sic] telle que définie par l'article 33 précité du Code;

Considérant que l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie prévoit que :

«Les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. [...]

La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit [...] doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»;

Considérant qu'en l'espèce, la commission a émis en date du 14 décembre 2012 l'avis suivant :

[...]; que cette analyse est pertinente; qu'il y a lieu de s'y rallier; qu'en l'espèce, l'aménagement du parking doit être envisagé en relation avec le complexe du BRICO et la chaussée de l'Ourthe, et non uniquement au regard de la chaussée de Liège;

Considérant, dans ces conditions, que le projet d'extension du parking ne rencontre pas les conditions requises à l'article 111 précité du Code; que le mécanisme dérogatoire prévu par cet article ne peut trouver à s'appliquer en l'espèce;

Considérant qu'il y a lieu, au vu de ce qui précède, de refuser le permis d'urbanisme en l'état actuel de la demande".

Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par courrier recommandé du 4 juin 2013;

Considérant que le 4 décembre 2013, conformément à une décision du 21 octobre 2013, la S.P.R.L. REMA reprend l'instance introduite par la S.C.S. REDEVCO RETAIL BELGIUM; qu'en effet, la S.P.R.L. REMA a acquis le terrain pour lequel la demande de permis a fait l'objet de la décision de refus attaquée par le présent recours; qu'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise d'instance;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de "la violation de l'article 111 du CWATUPE, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure, du défaut et de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir";

Considérant qu'elle expose qu'elle ne peut être tenue pour responsable de la saturation du parking du bâtiment voisin, dont il a été jugé qu'il avait une capacité suffisante au moment de la délivrance du permis unique relatif au site commercial CARMEL c'est-à-dire bien après la création du magasin CARREFOUR;

qu'elle rappelle qu'une autorité administrative qui change d'avis doit invoquer des motifs à l'appui de la nouvelle décision qui ne soient pas en contradiction avec ceux qui étayaient la première décision ou que les circonstances ont évolué de manière à permettre d'expliquer le changement;

qu'elle estime qu'en l'espèce, la situation est identique à celle qui existait lors de la délivrance du permis unique relatif au site commercial CARMEL et soutient donc que la partie adverse ne pouvait pas refuser le permis au motif que "l'aménagement du parking doit être envisagé en relation avec le complexe BRICO et la chaussée de l'Ourthe, et non uniquement au regard de la chaussée de Liège";

qu'elle ajoute que le refus viole le principe d'égalité et de non-discrimination; qu'elle fait valoir qu'en l'espèce, ni la commission d'avis ni la partie adverse ne pouvait traiter le site de la requérante différemment du site voisin afin de tenter de remédier à l'éventuelle erreur commise lors de la délivrance du permis unique lié à ce site;

qu'elle indique encore qu'en 2007, elle s'est vu octroyer un permis d'urbanisme pour la rénovation de la surface commerciale existante; qu'elle rappelle qu'à cette occasion, le fonctionnaire délégué avait émis un avis favorable sur le projet en ce qu'il restructurait avantageusement la situation existante, tenant compte de la situation du projet le long de la nationale E46/N63; qu'elle estime que ces mêmes critères auraient dû mener à l'octroi des dérogations au plan de secteur sollicitées et ajoute que si le parking ne donne pas accès au parking voisin, il est bien étudié de manière à tenir compte de son existence;

qu'elle expose que la commission d'avis n'apporte pas de réponse à son argumentation, déposée lors de l'audition du 14 décembre 2012, notamment en ce qui concerne le revirement d'attitude des autorités et que cette absence de réponse méconnaît l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, qui impose à l'autorité de répondre aux critiques formulées de sorte que l'acte attaqué permette de comprendre pourquoi le recours a été accueilli ou rejeté;

Considérant qu'en réplique, la requérante fait valoir que la requête exprime clairement la manière dont l'acte attaqué viole l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) : la partie adverse aurait refusé de délivrer le permis sollicité au motif que le projet ne respecte ni ne structure ni ne recompose les lignes de force du paysage à défaut de tenir compte de la situation et de la saturation du complexe commercial; qu'elle estime que cette position constitue une erreur manifeste d'appréciation et une violation des principes d'égalité et de non-discrimination, et que cette erreur est d'autant plus manifeste que la situation est identique à celle qui existait lors de la délivrance du permis unique relatif au centre commercial voisin, à propos de quoi elle invoque un revirement d'attitude; qu'elle conclut que le moyen est recevable en ce qu'il invoque l'article 111 du CWATUPE;

Considérant qu'elle ajoute que la jurisprudence n'impose pas de développer les raisons pour lesquelles les conditions de l'article 111 du CWATUPE sont remplies en l'espèce; que, selon elle, dans cette hypothèse, elle pourrait invoquer un droit subjectif à l'octroi du permis, ce qui n'est pas l'objet du recours;

Considérant par ailleurs, qu'elle relève que la réponse de la partie adverse au moyen constitue la preuve de la volonté de la partie adverse de permettre

aux clients des magasins voisins d'accéder au parking litigieux, ce qui serait justifié par l'état factuel de saturation des parkings voisins, ce à quoi la demanderesse de permis aurait fait référence dans son recours administratif sans être contredite;

Considérant qu'elle expose qu'elle n'invoque pas de revirement d'attitude injustifié à l'égard du permis qui lui a été octroyé le 4 juin 2007; qu'elle rappelle toutefois que ce permis portait sur la rénovation du site commercial et qu'à l'époque, le fonctionnaire délégué a mis en œuvre différents critères qui, appliqués à la nouvelle demande, auraient dû mener à l'octroi du permis; qu'elle indique que le revirement d'attitude qu'elle soulève est relatif au permis unique octroyé pour le site commercial CARMEL; qu'elle soutient que le refus litigieux lui est opposé en raison de l'absence de conception globale du projet au sein du complexe commercial existant, alors que les mêmes conditions n'ont pas été prévues pour le centre commercial voisin; que c'est la raison pour laquelle elle estime que le refus litigieux viole le principe d'égalité et de non-discrimination; qu'elle sollicite en outre, pour autant que de besoin, que la partie adverse produise ce permis unique;

Considérant, enfin, qu'elle fait valoir que la décision repose au moins sur un motif irrégulier et que cette irrégularité doit mener à l'annulation de l'acte;

Considérant qu'un "moyen" au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat doit s'entendre d'une description suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué; qu'il faut que la partie adverse comprenne avec précision la critique formulée; que cette exigence participe notamment du respect du principe contradictoire de la procédure;

Considérant qu'ainsi que le soulève la partie adverse, les termes de la requête ne permettent pas de comprendre en quoi la requérante estime que l'article 111 du CWATUPE, dont elle reproduit pourtant le libellé, serait violé en l'espèce; que, partant, le moyen est irrecevable à cet égard;

Considérant que l'acte attaqué n'indique aucunement que la nécessité d'envisager le projet "en relation avec le complexe du BRICO et la chaussée de l'Ourthe et non uniquement au regard de la chaussée de Liège" serait motivée par la saturation du parking du centre commercial voisin;

Considérant qu'il est vrai que le fonctionnaire délégué, dans son avis, mentionne le parking "du magasin BRICO, lui-même aménagé tant bien que mal sur le solde disponible de sa parcelle"; que, cependant, cet élément de motivation de la

décision du fonctionnaire délégué n'est pas reproduit dans la décision de refus litigieuse, contrairement aux motifs que la partie adverse fait siens et qui y sont reproduits explicitement; qu'il ne s'agit pas d'un motif de l'acte attaqué;

Considérant que, lorsqu'elle prend une décision, l'autorité administrative n'est pas tenue de répondre point par point à chacun des arguments qui lui sont présentés; qu'il suffit qu'elle réponde pour l'essentiel aux critiques formulées; que, cependant, la motivation formelle de la décision doit permettre à son destinataire de comprendre pourquoi son recours est accueilli ou rejeté; qu'elle doit également refléter un examen réel du dossier;

Considérant de même, que, pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude; que l'indication des motifs pour lesquels l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée se succèdent dans un délai rapproché dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse a déposé le 17 avril 2015, à la suite d'une mesure d'instruction menée par l'auditeur-rapporteur, le permis d'urbanisme octroyé le 31 août 2006 en vue de la construction d'un ensemble de plusieurs surfaces commerciales et de bureau sur le terrain voisin (dit "CARMEL") de celui qui fait l'objet du permis d'urbanisme litigieux; que la notice d'évaluation des incidences déposée dans le dossier de demande précise que le projet consiste en la "construction d'un ensemble de surfaces commerciales de $\pm 7.800 \text{ m}^2$ au sol articulées autour d'une placette centrale et d'un ancien bâtiment conventuel qui sera conservé et adapté";

Considérant, de même, que la partie adverse a déposé le dossier relatif au permis d'urbanisme du 6 mars 2009 relatif à la création d'une surface commerciale, située de l'autre côté du site CARMEL par rapport au projet litigieux;

Considérant, en premier lieu, que les permis d'urbanisme du 31 août 2006, du 6 mars 2009 et le refus attaqué ne concernent pas des projets identiques; que, en deuxième lieu, la situation du projet litigieux est notablement différente de celle qui présidait lors de l'adoption des permis relatifs au centre commercial CARMEL : au moment du projet pour ce centre, la création

d'emplacements de parking sur la parcelle qui fait l'objet du projet actuel n'était pas envisagée, alors que celui-ci se situe sur une parcelle qui peut permettre de créer une liaison à la fois entre les deux centres commerciaux et entre ceux-ci et la chaussée de l'Ourthe; [qu'en outre, la forme particulière de la parcelle cadastrale sur laquelle est implanté le centre CARMEL tel qu'autorisé en 2006, ne touchait la chaussée de l'Ourthe que par la pointe, ce qui ne permettait pas d'envisager une liaison avec cette voirie; que si la parcelle qui fait l'objet du permis d'urbanisme de 2009 aurait pu permettre une telle jonction, la modification du projet aurait été conséquente et aurait impliqué de renoncer à la création du bâtiment tel qu'envisagé, contrairement au projet actuel qui concerne, en tout état de cause, uniquement la création d'un parking];

Considérant que le projet litigieux constitue une nouveauté qui, d'une part, ne peut être comparée avec les projets "CARMEL" autorisés six et quatre années auparavant et, d'autre part, permet à l'autorité, en raison de son emplacement entre les deux centres commerciaux voisins, de souhaiter, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, de créer une liaison entre ces centres et avec la chaussée de l'Ourthe; que le motif du refus permet donc à la société requérante de comprendre la raison pour laquelle le permis sollicité est refusé;

Considérant que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en reprise d'instance introduite par la S.P.R.L. REMA est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize janvier deux mille seize par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.