

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.844 du 18 juin 2019

A. 225.212/XIII-8349

En cause :

1. **DELBERGHE** Philippe,
2. **DELBERGHE** Stéphane,
3. **DHULST** Dominique,
4. **DHULST** Philippe,
5. **la Société privée à responsabilité limitée GORRIQUER** Cécile,
6. **KERKHOVE** Emmanuel,
ayant tous élu domicile chez
M^e Ignace BROUCKAERT, avocat,
rue de la Citadelle 57
7500 Tournai,

contre :

1. **la Commune d'Estaimpuis,**
2. **la Ville de Mouscron,**
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3/4
7700 Mouscron,
3. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme CORA,
ayant élu domicile chez
M^{es} Tanguy VANDENPUT, Valérie ELOY et
Gaëlle WERQUIN, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 mai 2018, Philippe DELBERGHE, Stéphane DELBERGHE, Philippe DHULST, la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) GORRIQUER Cécile et Emmanuel KERKHOVE demandent l'annulation des décisions des conseils communaux de Mouscron et d'Estaimpuis du 18 décembre 2017 autorisant l'ouverture et les modifications de voiries communales sollicitée par la société anonyme (S.A.) CORA dans le cadre du projet de centre commercial de la S.A. GALIMMO SERVICES BELUX sur le site du Quevaucamps, "telles que confirmées par le silence du Gouvernement au terme du délai prévu dans le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale".

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 juin 2018, la S.A. CORA a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 7 août 2018.

Les dossiers administratifs des deuxième et troisième parties adverses ont été déposés.

Les mémoires en réponse des deuxième et troisième parties adverses, le mémoire en réplique et le mémoire en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties, à l'exception de la première partie adverse, ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2019 à 09.30 heures.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Ignace BROUCKAERT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Gaspard DEJEMEPPE, *loco* M^e Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse, M^e Natacha DIERCKX, *loco*

M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse et M^e Thomas HAZARD, *loco* M^{es} Tangui VANDENPUT, Valérie ELOY et Gaëlle WERQUIN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un courrier du 30 juin 2016, la S.A. AUDIMA introduit une demande de permis intégré pour la construction et l'exploitation d'un centre commercial sur le site dit du "Quevaucamps" situé sur les communes de Mouscron (entité de Dottignies) et Estaimpuis (entité d'Evregnies).

Le bien faisant l'objet de la demande est cadastré Mouscron, 7^{ème} division, section R, n^{os} 1912l, 1991a et 1991c et 1991d; Estaimpuis, 2^{ème} division, section B, n^{os} 11g, 35a, 446a, 446b, 448a, 448d et Estaimpuis, 3^{ème} division, section B, n^{os} 3c, 4g, 448b, 448c, 448e.

Cette demande de permis intégré comporte accessoirement une demande de création de voiries portant sur les points suivants :

- voirie reliant la rue Jules Vantieghem à la RN511,
- création d'un giratoire sur la RN511,
- création d'une voirie parallèle à la RN511,
- divers aménagements sur la RN511.

2. Le 24 octobre 2016, le fonctionnaire des implantations commerciales notifie le caractère recevable et complet de la demande de permis intégré.

3. Du 9 novembre au 8 décembre 2016, une enquête publique conjointe se tient sur les territoires des deux communes concernées.

Au total, 32 réclamations sont déposées à cette occasion, dont celle des parties requérantes.

4. Le 23 novembre 2016, la commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) de Mouscron donne un avis.

5. Le 24 novembre 2016, la C.C.A.T.M. d'Estaimpuis émet un avis défavorable sur le projet.

6. Le 5 décembre 2016, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) transmet un avis défavorable sur le projet.

7. Le 7 décembre 2016, l'observatoire du commerce émet un avis défavorable.

8. Le 9 décembre 2016, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) émet un avis défavorable sur le projet et estime que l'étude d'incidences sur l'environnement est de bonne qualité.

9. Dans le cadre de la demande d'ouverture et de modification de voiries, les conseils communaux de Mouscron et d'Estaimpuis donnent chacun leur avis le 16 janvier 2017 et estiment à cette occasion que le dossier de demande est incomplet. Il y est précisé que le dossier "doit être complété et faire l'objet d'une nouvelle enquête publique avant d'être une nouvelle fois soumis pour avis au conseil communal".

10. Par un courrier du 4 avril 2017, la S.A. GALIMMO SERVICES BELUX (anciennement S.A. AUDIMA) sollicite, notamment, un accord préalable des autorités compétentes pour déposer des plans modificatifs.

11. Par un courrier du 27 avril 2017, les fonctionnaires des implantations commerciales, délégué et technique acceptent la demande de dépôt de plans modificatifs de la S.A. GALIMMO SERVICES BELUX.

12. Le 16 mai 2017, la S.A. GALIMMO SERVICES BELUX introduit une nouvelle demande d'ouverture et de modification de voiries communales.

Cette demande vise les points suivants :

- la voirie de liaison entre la RN511 et la rue Jules Vantieghem,
- la création d'un rond-point entre FAMIFLORA et le projet et la modification, en conséquence, de la rue Jules Vantieghem,

- la voirie communale constituée de la voirie périphérique des parkings, en ce compris les aménagements à apporter à la voirie de liaison et à la voirie de desserte contiguë.

13. Le 30 mai 2017, les fonctionnaires des implantations commerciales, délégué et technique déclarent la demande complète et recevable. Ils précisent notamment que "la procédure recommence selon les modalités prévues par l'article 87, § 2, (du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales), à dater de la réception par le fonctionnaire des implantations commerciales de la décision définitive relative à la voirie communale".

14. Par un courrier du 19 juin 2017, la S.A. GALIMMO SERVICES BELUX notifie la cession de sa demande d'ouverture et de modification de voiries à la S.A. CORA.

15. Le 4 août 2017, l'intercommunale d'étude et de gestion (I.E.G.) émet son avis.

16. Le 11 août 2017, Hainaut ingénierie technique (HIT) donne son avis.

17. Du 16 août au 14 septembre 2017, une seconde enquête publique conjointe se tient sur les territoires des deux communes concernées.

Au total, 17 réclamations sont déposées à cette occasion, dont celle des parties requérantes.

18. Le 17 août 2017, les zones de police de Mouscron et Val d'Escaut émettent un avis conjoint.

19. Le 17 août 2017, la zone de secours Wallonie picarde donne un avis favorable conditionnel.

20. Le 22 août 2017, la direction des routes de Mons (S.P.W. infrastructures) confirme son avis favorable conditionnel du 19 janvier 2017.

21. Le 23 août 2017, la direction de la sécurité des infrastructures routières donne son avis.

22. Le 29 août 2017, le service mobilité de la ville de Mouscron émet un avis favorable conditionnel.

23. Le 30 août 2017, la C.C.A.T.M. de Mouscron donne un avis.

24. Le 5 septembre 2017, le TEC Hainaut émet son avis.

25. Le 12 septembre 2017, la C.C.A.T.M. d'Estaimpuis donne un avis.

26. Le 23 octobre 2017, les conseils communaux de Mouscron et d'Estaimpuis émettent chacun un avis conjoint favorable sous conditions quant au projet de voiries.

27. Le 26 octobre 2017, le collège provincial de Hainaut émet un avis favorable non conditionnel.

28. Par un courrier du 29 novembre 2017, la S.A. CORA dépose un jeu de plans modificatifs afin de répondre aux avis du 23 octobre 2017.

29. Le 18 décembre 2017, les conseils communaux de Mouscron et d'Estaimpuis autorisent, sous conditions, l'ouverture et la modification des voiries communales sollicitées.

Les motifs et le dispositif de ces deux décisions sont identiques.

Il s'agit des actes attaqués.

La décision du conseil communal de Mouscron fait l'objet d'un affichage d'une durée de 15 jours à partir du 29 décembre 2017.

La décision du conseil communal d'Estaimpuis fait l'objet d'un affichage d'une durée de 15 jours à partir du 28 décembre 2017.

30. Le 12 janvier 2018, les parties requérantes introduisent auprès du Gouvernement wallon un recours administratif contre les décisions du 18 décembre 2017 précités.

Il en est accusé réception par un courrier du 28 février 2018, dont il ressort notamment ce qui suit :

" En vertu de l'article 19 du décret du 6 février 2014, relatif à la voirie communale, il incombe au Gouvernement de notifier sa décision endéans les 60 jours de la réception du dernier recours introduit dans les délais.

Compte tenu des recours reçus à ce jour et sous réserve de la réception d'un nouveau recours, ce délai se terminera le 16 mars 2018.

À défaut de notification de la décision dans ce délai, la décision du conseil communal sera confirmée ou en l'absence de celle-ci, la demande sera réputée refusée".

31. Par un courrier du 16 mars 2018, la direction de l'urbanisme et de l'architecture (S.P.W. territoire, logement, patrimoine et énergie) adresse au ministre une note et un projet d'arrêté ministériel portant acceptation de la demande d'ouverture de modification de voiries.

32. Par un courrier du 19 avril 2018, la même direction informe notamment les parties requérantes que, faute de notification de la décision sur recours administratif dans le délai imparti, les décisions du 18 décembre 2017 sont confirmées.

33. Dans son dernier mémoire, la partie intervenante précise que, le 30 novembre 2018, la commission de recours des implantations commerciales a refusé de délivrer le permis intégré sollicité.

Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation actuellement pendant, enrôlé sous la référence A. 227.334/XIII-8569.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes exposent avoir introduit, le 12 janvier 2018, un recours administratif auprès du Gouvernement wallon, sur la base de l'article 18 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, contre les délibérations des conseils communaux attaquées.

Elles s'autorisent, quant à leur intérêt au recours, de l'arrêt n° 235.708 du 8 septembre 2016. Elles soulignent qu'elles sont domiciliées dans les communes concernées par le projet et que leurs habitations ou commerces se trouvent à proximité du projet. Elles estiment avoir, en tant que riverains du projet, intérêt au bon aménagement de cette zone.

Elles rappellent les objectifs poursuivis lors de la création de voirie en vertu des articles 9 et 11 du décret du 6 février 2014. Elles font valoir que les effets du projet sur la mobilité (les remontées de files notamment) sont au centre de leurs

préoccupations, d'autant plus qu'elles ont des commerces à proximité des voiries projetées et du centre commercial projeté. Elles considèrent avoir aussi intérêt à critiquer les actes attaqués qui n'encouragent pas, à leur estime, les modes doux de communication.

Elles soutiennent que les effets des actes attaqués auront une influence négative sur la qualité de leur cadre de vie et de leur environnement, ce d'autant que ces nuisances s'inscrivent dans le cadre d'une demande de permis intégré portant sur un projet plus global. Elles s'autorisent de leur qualité de commerçants (boulangerie, librairie/papeterie, station-service) et s'inquiètent des effets de la demande globale sur leurs commerces.

Elles se réfèrent à l'arrêt n° 229.824 du 15 janvier 2015 en ce que "tout tiers justifiant d'un intérêt peut introduire un recours administratif ainsi qu'un recours en annulation". Elles rappellent avoir introduit des réclamations lors des enquêtes publiques préalables à l'adoption des actes attaqués.

B. Le mémoire en réplique

En réponse aux arguments soulevés par les parties adverses et intervenante, les parties requérantes estiment avoir un intérêt suffisamment direct à leur recours.

Elles considèrent que n'est pas transposable en l'espèce l'arrêt n° 183.589 du 29 mai 2008, invoqué par la seconde partie adverse, aux termes duquel il a été jugé qu'était trop importante la distance d'un peu moins de 500 mètres séparant le commerçant du projet litigieux. Elles soutiennent que le projet litigieux dans cette affaire était considérablement moindre que le projet prévu en l'espèce. Elles rappellent que l'ouverture de voirie autorisée par les actes attaqués s'inscrit dans le cadre d'une demande de permis intégré qui porte sur la réalisation d'un nouveau complexe développant une surface de plancher de 76.050 m², ainsi que 2.406 places de parking.

Elles relèvent qu'il a été reconnu qu'un requérant pouvait se prévaloir de l'existence de "certains problèmes de mobilité qui entraveraient l'exercice de son activité" dans l'arrêt n° 236.759 du 13 décembre 2016, auquel se réfère la seconde partie adverse.

Elles déduisent de la jurisprudence du Conseil d'État que les incidences négatives d'un projet sur la mobilité, qui entraveraient notamment l'exercice de

l'activité d'un requérant, permettent de justifier son intérêt à demander l'annulation de la décision litigieuse.

Elles estiment qu'elles ont bien un intérêt à contester l'ouverture de voirie autorisée par les actes attaqués puisque ces annulations leur profiteront personnellement et que leur situation de droit et de fait s'en trouvera améliorée.

Elles soulignent qu'il ressort de l'étude d'incidences que la majorité des déplacements générés par le centre commercial se fera en voiture et que le nombre total de déplacements en voiture attendu est de 14.540 le vendredi et de 19.380 le samedi. Le projet, et l'ouverture de voirie autorisée par les actes attaqués, engendreront donc une augmentation considérable du nombre de véhicules et la circulation des voiries situées aux alentours du projet sera nécessairement impactée.

Elles précisent comme suit la situation de chaque requérant :

- Les premier et deuxième requérants sont domiciliés boulevard d'Herseaux, n^{os} 125 et 122, et exploitent une boulangerie située rue de France, 43 à Mouscron. Ils font valoir que leurs habitations se situent sur la N512, à proximité immédiate du projet et de l'ouverture de voirie autorisée par les actes attaqués. Ils empruntent quotidiennement la N512 pour se rendre sur leur lieu de travail, qui se trouve également à proximité du projet. Ils produisent une carte reprenant les incidences du projet sur le flux de circulation dans le périmètre d'étude et estiment que le fait que leurs habitations se situent dans ce périmètre suffit à admettre leur intérêt au recours. Ils ajoutent que leurs conditions de travail ainsi que leurs déplacements professionnels seront affectés et qu'ils subiront les conséquences dommageables des remontées de files sur la branche Ouest de la N512 ainsi que de l'augmentation du flux de circulation sur la N512. Ils s'appuient encore sur l'arrêt n^o 160.544 du 26 juin 2006, aux termes duquel leur intérêt à agir avait été admis pour un précédent projet.

- Les troisième et quatrième requérants sont propriétaires d'une station-service et d'un commerce de détail de combustibles, situés rue des Tanneurs, n^o 49 à Estaimpuis et ils sont domiciliés rue des Tanneurs, n^{os} 47 et 51 à Estaimpuis. S'ils concèdent que leur habitation et leur commerce sont situés à 8 kilomètres du projet, ils considèrent qu'en raison de l'ampleur du projet, ils conservent un intérêt à contester les actes attaqués.

- La cinquième requérante est une société propriétaire d'une station-service et d'un commerce de détail de combustibles, situés rue Jules Vantieghem, n^o 2, à Estaimpuis, à 900 mètres du projet et de l'ouverture de voirie autorisée. Elle se

prévaut également d'être dans le périmètre d'étude évaluant les impacts du projet en termes de mobilité.

- Le sixième requérant est domicilié chaussée de Dottignies, n° 50, à Estaimpuis (Leers-Nord) et il est propriétaire d'une librairie située au même endroit. Il est, lui aussi, domicilié dans le périmètre de l'étude évoquée ci-avant.

Les parties requérantes concluent qu'il existe, pour chaque requérant, un rapport suffisamment individualisé avec les actes attaqués, qui modifieront leur environnement et affecteront leur cadre de vie.

C. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes insistent sur la nature réglementaire des actes attaqués, ce qui, à leur estime, justifie que l'intérêt au recours soit apprécié plus largement; elles font le lien avec la jurisprudence en matière de périmètre de remembrement urbain.

Selon elles, l'aménagement des voiries autorisées par les actes attaqués n'a de sens que par rapport au centre commercial, de sorte que l'impact de celui-ci doit nécessairement être pris en considération en l'espèce.

Elles réitèrent les explications déjà fournies dans le mémoire en réplique quant à la situation personnelle de chacune. Elles ajoutent, s'agissant du second requérant, que celui-ci exploite un établissement au sein du complexe Famiflora situé rue Jules Vantieghem 14.

IV.2. Examen

Tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Pour apprécier l'intérêt de la partie requérante, il y a notamment lieu de tenir compte de la proximité du projet litigieux avec le bien de la partie requérante et du contexte urbanistique dans lequel il s'inscrit.

Lorsque le requérant est domicilié ou exploite un établissement à proximité immédiate du projet litigieux et que celui-ci est de nature à présenter des incidences sur le bon aménagement du quartier, ces seules circonstances suffisent à établir son intérêt à agir.

Par contre, lorsque le bien du requérant ne se trouve pas à proximité immédiate du projet litigieux, il ne peut être considéré comme un voisin immédiat du projet, de sorte qu'il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

Par ailleurs, l'intérêt direct suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que les parties requérantes font valoir.

Enfin, une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Cette démonstration doit être effectuée dans le respect des exigences relatives à la contradiction des débats et du double examen qui gouverne le traitement des recours soumis au Conseil d'État.

En l'espèce, les actes attaqués se limitent à autoriser la création et la modification de voiries communales aux alentours d'un projet de complexe commercial dénommé "MOZAIK". Le projet de centre commercial a, quant à lui, fait l'objet d'une demande de permis intégré, lequel a été refusé par une décision adoptée, le 30 novembre 2018, par la commission de recours des implantations commerciales.

À titre liminaire, il convient de constater que l'argument supplémentaire, relatif à la situation du deuxième requérant, qui est exposé dans le dernier mémoire des parties requérantes n'est étayé par aucune pièce probante, outre qu'il est tardif.

Les parties requérantes sont toutes domiciliées ou exploitent des commerces situés à plus de 650 mètres des parcelles visées par les voiries litigieuses, en manière telle qu'elles ne peuvent être considérées comme des riverains immédiats ou directs des voiries à créer ou à modifier telles qu'elles sont autorisées par les actes attaqués.

Or, les parties requérantes n'exposent pas, encore moins concrètement, en quoi la création et la modification de ces voiries peuvent, en tant que telles, leur causer grief. Autrement dit, elles n'apportent aucun élément plausible établissant que la modification des voiries autorisée par les actes attaqués est susceptible d'affecter défavorablement leur environnement ou leur cadre de vie. À cet égard, la circonstance que les habitations ou les commerces des parties requérantes se situent

dans le périmètre de l'étude qui examine les impacts de l'exploitation du centre commercial en termes de mobilité ne suffit pas à admettre leur intérêt au recours, celui-ci devant être examiné au regard de la portée des actes attaqués et des objectifs ressortissant à la police administrative dont ils relèvent.

Il s'ensuit que les parties requérantes ne démontrent pas qu'elles disposent d'un intérêt suffisamment direct au recours.

En conclusion, le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La ville de Mouscron et la Région wallonne sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros chacune. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la ville de Mouscron et à la Région wallonne à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 120 euros est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.350 euros, sont mis à la charge des parties requérantes à concurrence de 200 euros chacune et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Simone GUFFENS