CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.356 du 10 décembre 2019

A. 222.690/XIII-8074

En cause : 1. **la Société anonyme MESTDAGH**,
2. **la Société anonyme RG FOOD**,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Thomas HAUZEUR, avocat,
avenue Louise 222/7
1050 Bruxelles,

contre :

la Commune de Braine-le-Château.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme FILATURE 102**,
2. **la Société anonyme MONSEU**,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34C
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 juillet 2017, la société anonyme (S.A.) MESTDAGH et la S.A. RG FOOD demandent l'annulation de la délibération du collège communal de Braine-le-Château du 5 mai 2017 par laquelle celui-ci octroie à la S.A. MONSEU un permis d'urbanisme ayant pour objet le réaménagement en surfaces commerciales du site "La Filature", en ce compris l'aménagement d'un parking extérieur de 125 places, sur un bien sis rue de Tubize, 102, à Braine-le-Château.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Par une requête introduite le 6 septembre 2017, la S.A. FILATURE 102 et la S.A. MONSEU ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 4 octobre 2017.

Les mémoires ampliatif et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Yves DELVAL, 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 requérantes et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 novembre 2019 à 09.30 heures.

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

M^{e} Thomas HAUZEUR, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{e} Marie BOURGYS, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, 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. Le 31 mars 2015, la S.A. MONSEU introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le réaménagement en surfaces commerciales du site "La Filature", en ce compris l'aménagement d'un parking extérieur de 125 places, sur un bien sis à Braine-le-Château, rue de Tubize, 102, et cadastré 1ère division, section E/2, n^{os} 402 A2 et B2.

Le projet consiste à restaurer un bâtiment industriel en l'aménageant en surfaces commerciales, à lui adjoindre une nouvelle aile également dédiée aux commerces et à aménager un parking extérieur.

2. Le récépissé du dépôt délivré par la commune de Braine-le-Château indique que la demande n'est pas complète.

3. La demanderesse de permis complète son dossier à différentes reprises à la suite de plusieurs demandes de l'autorité communale. L'accusé de réception de dossier complet est délivré le 8 septembre 2016.

4. Du 26 septembre au 11 octobre 2016 se tient une enquête publique.

5. Le 13 janvier 2017, le collège communal de Braine-le-Château émet un avis favorable conditionnel.

6. Le 21 février 2017, le fonctionnaire délégué donne également un avis favorable conditionnel.

7. Le 26 avril 2017, la demanderesse de permis produit un jeu de plans modificatifs.

8. Le 5 mai 2017, le collège communal délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité des demandes d'intervention et du mémoire en intervention

IV.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes relèvent tout d'abord que la S.A. FILATURE 102, première requérante en intervention, n'est pas la bénéficiaire de l'acte attaqué; elles en déduisent qu'elle n'a qu'un intérêt indirect au litige de sorte que son intervention est irrecevable.

Elles soutiennent ensuite que le mémoire en intervention n'est pas recevable et ne peut pas être pris en considération dès lors que la partie adverse n'a pas déposé de mémoire en réponse, l'intervention étant toujours un accessoire du litige principal. Elles estiment que, sous peine de discrimination, il y a lieu de raisonner, par analogie, à la règle relative à une intervention à l'appui d'une requête qui ne peut ni en étendre la portée ni présenter des arguments nouveaux par rapport à celle-ci. Elles font enfin valoir qu'elles n'ont pu prendre connaissance du mémoire en intervention que le dernier jour du délai pour le dépôt du mémoire en réplique.

Dans leur dernier mémoire, elles réitèrent leurs arguments. S'agissant en particulier du grief mettant en cause la recevabilité du mémoire en intervention, elles soutiennent que "le caractère de proportionnalité doit être apprécié dans la mise en balance entre le délai dont les parties en intervention ont bénéficié et le délai laissé aux requérantes en annulation au moment névralgique de l'instruction du recours devant Votre conseil, à savoir avant le rapport de l'auditeur".

B. Les demanderesses en intervention

Dans leur mémoire en intervention, les demanderesses exposent que la S.A. MONSEU est la bénéficiaire du permis attaqué et que S.A. FILATURE 102 est la propriétaire des terrains faisant l'objet de la demande de permis.

Elles soutiennent dans leur dernier mémoire que ni les lois coordonnées sur le Conseil d'État ni le règlement général de procédure n'empêchent de prendre en considération un mémoire en intervention qui a été introduit dans les délais requis en vertu de règles qui lui sont propres, même dans l'hypothèse où la partie adverse s'est abstenue de déposer un mémoire en réponse. Elles font valoir qu'aucune sanction n'est attachée à l'absence de dépôt de mémoire en réponse et que l'intervention est régie par des règles qui lui sont spécifiques.

IV.2. Examen

A. Intérêt des demanderesses en intervention

Conformément à l'article 21*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à l'article 52, § 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours.

Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire. Le caractère direct de l'intérêt suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans l'interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et l'intervenant.

Il n'est pas contesté que la S.A. FILATURE 102 est propriétaire des biens faisant l'objet de la demande de permis, tandis que la S.A. MONSEU est la

bénéficiaire du permis attaqué. Compte tenu de leurs qualités respectives, elles disposent chacune d'un intérêt certain, direct et personnel à la solution du litige.

Partant, la requête en intervention introduite par la S.A. FILATURE 102 et la S.A. MONSEU est accueillie définitivement.

B. Recevabilité du mémoire en intervention

Le délai imparti à la partie requérante pour faire parvenir son mémoire en réplique est fixé par l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui dispose comme suit :

" Le greffier transmet une copie du mémoire en réponse à la partie requérante et l'avise du dépôt du dossier au greffe. La partie requérante a soixante jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique.

Une copie de celui-ci est transmise par le greffier à la partie adverse".

L'article 8 du même arrêté est libellé comme suit :

" Si la partie adverse s'abstient d'envoyer un mémoire en réponse dans le délai, la partie requérante en est avisée par le greffe et peut remplacer le mémoire en réplique par un mémoire ampliatif de la requête".

L'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, fixe à la réception du mémoire en réponse le point de départ du délai de soixante jours dans lequel le mémoire en réplique doit être introduit. L'article 8 du même arrêté fixe à la réception de l'avis du greffe le point de départ du délai de soixante jours dans lequel le mémoire ampliatif doit être introduit. Le délai d'introduction d'un mémoire en intervention, quant à lui, prend cours et expire en vertu de règles qui lui sont propres. Il n'est pas prévu que l'échéance du délai de dépôt du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif puisse être reportée dans l'attente du mémoire d'un intervenant au soutien de l'acte attaqué. Partant, il se peut que le délai d'introduction du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif d'un requérant expire avant ou peu avant que celui-ci ait reçu la copie du mémoire en intervention et que le requérant ne puisse pas, dans son mémoire en réplique ou dans son mémoire ampliatif, examiner les arguments de l'intervenant au soutien de l'acte attaqué.

Le recours en annulation est le procès fait par un requérant à l'acte d'une autorité administrative qui en est l'auteur et qui est en principe en possession du dossier administratif; le requérant et l'autorité administrative sont les parties principales à ce procès; l'auteur de l'acte attaqué est le premier défenseur de l'acte dont il est l'auteur et celui à qui il revient en premier lieu de rencontrer les arguments

du requérant; la défense de l'acte et la contestation de la recevabilité du recours par l'intervenant ont lieu en ordre secondaire.

En réglant le cours et l'enchaînement des délais de réponse et de réplique sur les actes des parties principales, l'arrêté du Régent établit une procédure rythmée dont les termes sont fixes. Le législateur en a ensuite tenu compte à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État rédigé comme suit: "Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis". Cette disposition est justifiée par le souci du législateur de réduire la durée de la procédure et de résorber l'arriéré de la section du contentieux administratif. En revanche celui dont l'intervention est admise bénéficie, pour déposer un mémoire, d'un délai fixé par ordonnance. Le défaut de dépôt de ce mémoire n'est pas sanctionné dans son chef; en cas de dépôt tardif, ce mémoire est seulement écarté des débats.

Il est vrai que ce système limite dans une certaine mesure les droits de la défense de la partie requérante. Il n'y est cependant pas porté atteinte de manière disproportionnée au regard de l'objectif visé. En effet, la requérante n'est pas placée dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire: elle n'est pas privée de la possibilité de prendre connaissance du mémoire en intervention et de le discuter en vue d'influencer la décision du Conseil d'État.

L'auditeur tient compte, dans son rapport, de la requête, du mémoire en réponse, du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif et du mémoire en intervention. De plus, la partie requérante a la possibilité, dans la suite de la procédure, de discuter le mémoire en intervention en exposant toute son argumentation par écrit dans son dernier mémoire et elle a encore la possibilité de faire valoir son point de vue à l'audience.

En conclusion, si les parties requérantes n'ont, en l'espèce, pas eu la possibilité effective de contester les arguments des parties intervenantes dans leur mémoire ampliatif, elles ont eu l'occasion de le faire dans leur dernier mémoire. Elles ont également eu la possibilité de contester oralement les arguments des parties intervenantes au cours de l'audience. Il n'y a dès lors aucune raison d'écarter des débats un mémoire en intervention qui a été déposé dans le délai imparti.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Dans leur requête, les parties requérantes exposent que la première d'entre elles est usufruitière d'un immeuble situé au n° 188 de la rue de Nivelles à Braine-le-Château dans lequel la seconde exploite un magasin "Carrefour Market". Elles font valoir que ce magasin est situé dans la zone d'impact du projet et que son exploitation en sera affectée puisque l'augmentation de trafic générée par le projet est à même d'en perturber la fluidité devant ce magasin. Elles relèvent que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation sur la nécessité d'une étude d'incidences, que la notice d'évaluation des incidences ne contient aucun examen en termes de mobilité et que le projet litigieux contenant un ensemble commercial de plus de 2000 m^2 net est présumé par la loi du 12 juin 2004 relative aux implantations commerciales avoir des impacts sur les communes limitrophes. Elles ajoutent que l'une des critiques qu'elles adressent à l'autorité est que le projet ne devait pas faire l'objet d'un simple permis d'urbanisme mais était soumis à la procédure du permis intégré.

Dans leur mémoire en réplique, elles estiment que l'analyse de l'impact du projet sur la mobilité aurait dû être développée dans la demande de permis. Elles reprochent aux parties intervenantes de ne mentionner que les chiffres des livraisons réalisées par camion. Elle rappellent qu'elles ont développé dans leur requête un moyen qui soutient que le projet nécessitait l'octroi d'un permis intégré, ce qui aurait impliqué d'examiner notamment le critère de la suroffre du bassin de consommation et donc de prendre en considération leur établissement. Elles rappellent encore qu'elles ont développé un moyen pris de l'absence de réponse concrète aux remarques de la première requérante lors de l'enquête publique, ce qui, à leur estime, justifie ainsi d'un intérêt suffisant.

Dans leur dernier mémoire, elles insistent sur le fait que le projet porte sur sept commerces qui forment un ensemble de plus de 2.500 m^2, tandis que la demande de permis ne contient aucune évaluation des incidences en termes de mobilité. Elles soutiennent que le permis d'implantation commerciale dont se prévalent les demanderesses de permis est périmé, cette circonstance rejaillissant sur leur intérêt au recours, compte tenu de la teneur d'un des moyens invoqués. Elles font enfin valoir que l'effet utile de l'enquête publique serait anéanti si le Conseil d'État n'était pas en mesure de vérifier les réponses qui ont été apportées aux réclamations.

B. Les parties intervenantes

Dans leur mémoire en intervention, les parties intervenantes relèvent que les parties requérantes ne déposent aucune pièce de nature à établir leur qualité d'usufruitière ou d'exploitante du commerce. Elles estiment qu'un requérant, en sa seule qualité de commerçant, ne peut se voir reconnaître une situation privilégiée par rapport aux autres justiciables dont l'intérêt est en principe limité au respect du bon aménagement des lieux de leur quartier. Elles en déduisent qu'un commerçant n'a intérêt à poursuivre l'annulation d'un permis d'urbanisme que si la proximité des lieux est telle que le bâtiment dont la construction est autorisée affecte l'aménagement du quartier où il a son commerce. Elles affirment que puisqu'un permis d'urbanisme ne peut pas être délivré ou refusé pour des motifs liés à la concurrence à des entreprises existantes, il ne peut être admis qu'un recours soit introduit dans le seul but de se prémunir contre la concurrence que le bénéficiaire du permis d'urbanisme risque de faire à un requérant sans que l'aménagement du territoire ne soit affecté par l'acte attaqué d'une manière qui le concerne. Elles considèrent que le bien autorisé aura un impact négligeable sur le trafic existant et n'affectera pas l'exploitation du commerce des parties requérantes. Elles relèvent enfin que celles-ci justifient leur intérêt par la prétendue illégalité de l'acte mais qu'elles ne démontrent pas que les illégalités soulevées leur auraient personnellement causé grief.

Dans leur dernier mémoire, elles soutiennent que l'intérêt urbanistique dont se prévalent les parties requérantes est inexistant compte tenu de la distance séparant leur commerce du projet en cause, de la taille de celui-ci et du contexte urbanistique de Braine-le-Château caractérisé par deux axes sur lesquels circulent plus de 10.000 véhicules par jour. Elles considèrent que la question de la péremption de leur permis socio-économique est hors sujet. À leur estime, admettre comme intérêt au recours le seul fait d'avoir introduit une réclamation au cours de l'enquête publique reviendrait à admettre un recours populaire, ce que l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État a précisément voulu empêcher.

V.2. Examen

Les parties requérantes justifient leur intérêt au recours par des considérations de trois ordres : un intérêt lié à la réclamation émise lors de l'enquête publique, un intérêt commercial lié à l'absence de permis intégré et un intérêt urbanistique.

En premier lieu, il y a lieu de considérer que le seul fait d'avoir participé à l'enquête publique ne suffit pas à établir un intérêt certain, direct et suffisamment individualisé pour former un recours en annulation dès lors que la consultation est ouverte à tous sans exigence particulière.

En deuxième lieu, il importe de constater que la notion de permis intégré a été instituée par le titre II du livre III du décret wallon du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, lequel est entrée en vigueur le 1er juin 2015. L'article 112 de ce décret dispose comme suit: "Les procédures d'instruction des demandes et de délivrance de l'autorisation ainsi que le traitement des recours organisés, lorsque ceux-ci ont été introduits avant l'entrée en vigueur du présent décret, se font conformément aux règles en vigueur au moment de l'introduction de la demande jusqu'à l'obtention d'une autorisation définitive". La notion d'"introduction de la demande" n'est pas définie dans ce décret et doit donc s'entendre en son sens usuel d'acte par lequel une demande est formulée auprès de l'autorité compétente aux fins d'obtenir une décision au terme d'une procédure administrative plus ou moins complexe. Cette interprétation est corroborée par les articles 31 et 32*bis* du décret précité, qui prévoient, l'un, que le Gouvernement arrête notamment les modalités et les conditions de l'introduction de la demande par voie électronique, et l'autre, que la demande est irrecevable si elle a été introduite en violation de ces modalités et conditions, ou si elle est jugée incomplète. Il s'ensuit qu'une demande irrégulière ou incomplète est néanmoins une demande "introduite". En l'espèce, la demande a été introduite le 31 mars 2015 de sorte que la procédure relative au permis intégré n'était pas d'application. Partant, l'intérêt tenant à faire valoir la violation d'une législation qui n'est pas applicable n'est pas un intérêt certain et direct pour former un recours en annulation.

En troisième lieu, il y a lieu de considérer qu'en sa seule qualité de commerçant, un requérant ne peut se voir reconnaître une situation "privilégiée" par rapport aux autres justiciables dont l'intérêt est en principe limité au respect du bon aménagement de leur quartier. Il n'a intérêt à poursuivre l'annulation d'un permis d'urbanisme que si la proximité des lieux est telle que le bâtiment concerné par l'autorisation affecte l'aménagement du quartier où il a son établissement.

Par ailleurs, de même qu'une autorité administrative n'est pas autorisée à délivrer ou refuser un permis d'urbanisme pour des motifs tirés de la concurrence que l'établissement autorisé risque de faire aux commerces existants, il ne peut être admis qu'un établissement forme un recours en annulation d'une décision délivrant un permis d'urbanisme, dans le seul but de se prémunir contre la concurrence que le bénéficiaire de ce permis risque de lui faire, sans que l'aménagement du territoire ne soit affecté par l'acte attaqué d'une manière qui le concerne.

Toutefois, l'empêchement de s'en prendre à un permis d'urbanisme en se prévalant d'un intérêt purement commercial ne rend pas pour autant illicite l'intérêt personnel, d'ordre urbanistique, qu'un commerçant possèderait en sa qualité de riverain. Il peut ainsi valablement se prévaloir de problèmes de mobilité découlant d'un permis d'urbanisme qui entraveraient l'exercice de son activité. En d'autres termes, un commerçant a intérêt à poursuivre l'annulation d'un permis d'urbanisme si la proximité des lieux est telle que le bâtiment dont la construction ou l'aménagement est autorisé est susceptible d'affecter l'aménagement du quartier où il a son commerce, notamment en termes de mobilité.

En l'espèce, les parties requérantes invoquent des problèmes de mobilité qui risqueraient d'entraver l'exercice de leur activité. Il est admis qu'un riverain a, en principe, 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. La notion de "riverain" ou de "voisin" doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances.

Le projet autorisé est prévu au n° 102 de la rue de Tubize à Braine-le-Château, tandis que le commerce des parties requérantes est sis au n° 186 de la rue de Nivelles, dans la même commune. Ces commerces, distants de plus de trois kilomètres par la route, ne sont pas situés dans le même quartier mais bien de part et d'autre du centre de Braine-le-Château. Il s'ensuit que ces deux lieux ne peuvent être considérés comme proches.

S'agissant du contexte urbanistique à prendre en considération, le projet est situé à la sortie de l'agglomération de Braine-le-Château vers Tubize et le bien est situé pour partie en zone d'activité économique mixte et pour partie en zone d'habitat au plan de secteur. L'agglomération de Braine-le-Château est traversée par deux axes. Le premier est constitué de la rue de Tubize et de la rue de Mont Saint-Pont qui la relie, d'une part, à Tubize et à Clabecq et, d'autre part, à Wauthier-Braine et au Ring de Bruxelles, sortie 22. Le second est constitué de la rue de Nivelles et de la rue de Hal qui la relie, d'une part, à Hal et, d'autre part, au Ring de Bruxelles mais au niveau de l'échangeur d'Ittre. Le commerce exploité par les parties requérantes est situé sur un de ces deux axes, tandis que le projet autorisé est implanté sur l'autre. L'existence de ces deux axes de circulation implique que le trafic généré par le projet se répartira sur plusieurs voiries ou partie de voiries de part et d'autre de Braine-le-Château. Il s'ensuit que le contexte urbanistique en présence n'est pas similaire aux deux commerces, hormis le fait que plusieurs commerces sont déjà établis le long des deux voiries concernées.

S'agissant enfin de l'envergure du projet en cause, l'acte attaqué autorise le réaménagement du site en surfaces commerciales et l'aménagement d'un parking de 125 places. Compte tenu de la capacité de ce parking, il est permis de considérer que le trafic généré par le site ne donnera pas lieu à des nuisances de ce type à l'égard d'un commerce implanté à plus de trois kilomètres et situé sur un autre axe de circulation.

En conséquence, la distance séparant le bien en cause de l'enseigne des parties requérantes, le contexte urbanistique dans lequel chacun d'eux s'insère et l'envergure du projet autorisé impliquent que celui-ci n'aura vraisemblablement pas d'incidence sur le cadre de vie du bien situé rue de Nivelles. Partant, même si l'on tient compte des nuisances en termes de mobilité, les parties requérantes ne peuvent être considérées comme riveraines du projet contesté dès lors que ces nuisances ne sont pas de nature à affecter leur cadre de vie de manière tangible.

En conclusion, l'exception avancée par les parties intervenantes est fondée en ce que les parties requérantes n'ont pas un intérêt certain, direct et suffisamment individualisé au recours, de sorte la requête en annulation est irrecevable.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la S.A. FILATURE 102 et la S.A. MONSEU est accueillie définitivement.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

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

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline MOREL Colette DEBROUX