

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.119 du 3 décembre 2020

A. 227.334/XIII-8569

En cause :

- 1. la société anonyme CORA,**
- 2. la société anonyme GALIMMO SERVICES BELUX,**

ayant toutes deux élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Tanguy VANDENPUT, avocat,  
avenue Tedesco 7  
1160 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Xavier DRION, avocat,  
rue Hullos 103-105  
4000 Liège,

Parties intervenantes :

- 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<sup>e</sup> Ignace BROUCKAERT, avocat,  
rue de la Citadelle 57  
7500 Tournai.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 1<sup>er</sup> février 2019, la société anonyme (SA) Cora et la société anonyme (SA) Galimmo Services Belux, demandent l'annulation de la décision adoptée par la commission de recours le 30 novembre 2018 portant refus, sur recours, du permis intégré ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un centre commercial « Mozaïk », d'une surface

commerciale nette de 36.494 m<sup>2</sup>, sur un terrain situé rue Jules Vantieghem, 1 à Evregnies (Estaimpuis).

## *II. Procédure*

2. Par une requête introduite le 28 mars 2019, Philippe Delberghe, Stéphane Delberghe, Dominique Dhulst, Philippe Dhulst, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Gorriquer Cécile et Emmanuel Kerkhove ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 23 avril 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 octobre 2020.

M<sup>me</sup> Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Thomas Hazard, *loco* M<sup>e</sup> Tanguy Vandenput, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Bruno Leclercq, *loco* M<sup>e</sup> Ignace Brouckaert, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, 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 utiles à l'examen de la cause*

3. Par un courrier du 30 juin 2016, la SA Audima introduit une demande de permis intégré pour la construction et l'exploitation d'un centre commercial « Mozaïk » sur le site dit du Quevaucamps, sis sur les communes de Mouscron (Dottignies) et Estaimpuis (Evregnies).

Le bien faisant l'objet de la demande est cadastré Mouscron, 7<sup>ème</sup> division, section R, n<sup>o</sup> 1912l, 1991a et 1991a; Estaimpuis, 2<sup>ème</sup> division, section B, n<sup>os</sup> 11g, 446a, 446b, 448a, 448d; Estaimpuis, 3<sup>ème</sup> division, section B, n<sup>os</sup> 3c, 448b, 448c, 448e.

La demande vise 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.

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

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.

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

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

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

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

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

6. Le 16 janvier 2017, les conseils communaux de Mouscron et d'Estaimpuis donnent chacun un avis par lequel ils constatent que le dossier de demande est incomplet. Il 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 ».

Par un courrier du 4 avril 2017, la SA Galimmo Services Belux, anciennement la SA Audima, sollicite, notamment, un accord préalable des autorités compétentes sur le dépôt de plans modificatifs.

Par un courrier du 27 avril 2017, les fonctionnaires des implantations commerciales, délégué et technique acceptent ledit dépôt de plans modificatifs et informent la société qu'« une fois vos plans modificatifs réceptionnés par les Fonctionnaires régionaux, ceux-ci disposeront de 20 jours pour vous notifier le caractère complet et recevable de votre dossier ».

7. Le 16 mai 2017, la SA 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 conventionnée 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 contigüe.

8. 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 ».

Par un courrier du 19 juin 2017, la SA Galimmo Services Belux et la SA CORA notifient la cession de la demande d'ouverture et de modification de voiries à celle-ci.

9. Les avis suivants sont donnés :

- le 4 août 2017, avis de l'intercommunale d'Étude et de Gestion (I.E.G.);
- le 11 août 2017, avis de Hainaut ingénierie technique (H.I.T.);
- le 17 août 2017, avis conjoint des zones de police de Mouscron et Val d'Escaut;
- le 17 août 2017, avis favorable conditionnel de la zone de secours Wallonie picarde;
- le 22 août 2017, confirmation par la direction des routes de Mons de l'avis avis favorable conditionnel émis le 19 janvier 2017;
- le 23 août 2017, avis de la direction de la sécurité des infrastructures routières;
- le 29 août 2017, avis favorable conditionnel du service mobilité de la ville de Mouscron;
- le 30 août 2017, avis de la C.C.A.T.M. de Mouscron;
- le 5 septembre 2017, avis du TEC Hainaut;
- le 12 septembre 2017, avis de la C.C.A.T.M. d'Estaimpuis.

10. 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.

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

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

12. Par un courrier du 29 novembre 2017, la SA CORA dépose des plans modificatifs pour répondre aux avis précités du 23 octobre 2017.

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

L'arrêt n° 244.844 du 18 juin 2019 rejette le recours introduit contre ces décisions par les actuelles parties intervenantes.

13. Le 3 août 2018, les fonctionnaires des implantations commerciales, délégué et technique refusent le permis intégré visant la construction et l'exploitation du centre commercial « Mozaïk » projeté.

Cette décision est notifiée à la SA Audimat par un courrier du 3 août 2018. Elle n'est pas notifiée à la SA CORA.

14. Le 23 août 2018, les requérantes introduisent un recours administratif contre la décision de refus du 3 août 2018. Le même jour, elles introduisent un recours administratif contre la décision implicite de refus de la demande de permis intégré.

Le 11 septembre 2018, le fonctionnaire technique émet un avis favorable sous conditions.

Le 19 septembre 2018, l'observatoire du commerce émet un avis défavorable.

Le 29 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse un avis défavorable à la cellule de recours sur les implantations commerciales.

Par un courrier du 26 novembre 2018, les conseils des requérantes communique à la cellule de recours sur les implantations commerciales les preuves de la notification aux autorités de première instance de la cession de la demande de permis intégré.

Le 19 novembre 2018, la commission de recours entend les conseils et représentants des requérantes.

15. Le 30 novembre 2018, la commission de recours refuse la demande de permis intégré ayant pour objet la construction et l'exploitation du centre commercial « Mozaïk ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### IV. Troisième moyen

##### IV.1. Thèse des parties requérantes

16. Les requérantes prennent un moyen, le troisième de la requête, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 33 de la Constitution, des articles 7, 8, 83, § 3, 101 et 103, du décret du 15 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du Commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales, du principe général de droit « qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles », du principe général de droit de l'indisponibilité des compétences administratives, de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

17. Elles font valoir que l'acte attaqué porte la signature du président de la commission de recours mais ne contient aucune indication quant à la composition, la compétence et la présence des membres de la commission de recours lors de la tenue de leur audition le 19 novembre 2018, et lors de son adoption, alors que, première branche, la commission de recours, composée des ministres de l'Économie, de l'Emploi, des P.M.E., de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la mobilité ou de leurs délégués, ne délibère valablement que si tous les membres sont présents et ne prend de décision que de manière collégiale et que, seconde branche, tout acte administratif doit être adopté par une autorité compétente pour ce faire et, partant, dont les membres qui la compose disposent d'une délégation régulière et publiée au *Moniteur belge*.

18. En réplique, elles observent que l'acte attaqué est signé « pour la Commission de Recours » par le ministre de l'Économie. Elles font toutefois valoir qu'aucun ministre visé à l'article 8 du décret du 5 février 2015 précité n'était présent lors de leur audition, qu'elles ont été auditionnées par des fonctionnaires dont l'un s'est présenté au titre de président de la commission, que les personnes présentes, inconnues, ne pouvaient dès lors être que déléguées par la commission de recours, mais que les délégations nécessaires pour ce faire n'ont toutefois pas été présentées, en sorte qu'on ne peut affirmer, comme le fait la partie adverse, que la collégialité et la régularité de la composition de la commission de recours étaient manifestes lors de l'audition.

19. En réponse à l'argument de la partie adverse pris de la foi due aux actes, elles constatent que l'acte attaqué ne fait pas état de ce qu'il aurait été adopté de manière légale et collégiale, et qu'ainsi, les membres de la commission ayant participé à la décision ne sont nullement mentionnés, si ce n'est le président qui en est le signataire, sans cependant préciser plus avant avoir participé à la délibération. Elles s'interrogent dès lors sur l'identité des auteurs de l'acte attaqué et se demandent s'il s'agit des ministres composant la commission ou de leurs délégués présents lors de l'audition. Elles observent que, s'il s'agit des délégués, la partie adverse ne dépose aucun arrêté de délégation, ni *a fortiori* la publication au *Moniteur belge* de telles délégations, qui intéressent pourtant la généralité des citoyens. Elles considèrent qu'à défaut de telles précisions elles sont, comme le Conseil d'État, dans l'impossibilité de vérifier le respect des règles de compétences, d'ordre public, applicables en la matière.

20. Dans leur dernier mémoire, elles répètent que la signature du ministre de l'Économie, président de la commission de recours, telle qu'apposée sur la décision attaquée, ne peut faire valablement la foi due aux actes, à elle seule, pour conclure que la commission de recours aurait été régulièrement composée pour les entendre et pour adopter la décision.

#### *IV.2. Examen*

21. Sur les deux branches réunies, l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales énonce notamment ce qui suit :

« La présidence est assurée par le Ministre qui a l'Économie dans ses attributions ».

Aucune disposition du décret du 5 février 2015 précité, ni de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du Commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales ou de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement ne précise expressément quelle(s) personne(s) doivent signer les décisions prises par la commission de recours en application de l'article 101 du décret du 5 février 2015.

L'article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'observatoire du commerce et de la commission de recours des implantations commerciales dispose comme suit :

« La Commission de recours établit un règlement d'ordre intérieur qui est soumis à l'approbation du Ministre ».

Aucun règlement d'ordre intérieur ne semble avoir été adopté au jour de l'adoption de l'acte attaqué. En tous les cas, aucune publication au *Moniteur belge* n'a été assurée sur ce point.

Il s'ensuit qu'à défaut de disposition expresse, il revient à tout le moins au président de la commission de recours de signer les décisions de cette dernière.

En l'espèce, l'acte attaqué est signé par le ministre en charge de l'Économie, lequel assurait, au jour de son adoption, la présidence de la commission de recours en application de l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du décret du 5 février 2015 précité.

La critique de légalité sur ce point n'est pas fondée.

22. L'article 8, § 1<sup>er</sup>, du décret du 5 février 2015 précité énonce notamment ce qui suit :

« La Commission de recours est composée des ministres qui ont l'économie, l'emploi, les P.M.E., l'environnement, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la mobilité dans leurs attributions ou de leurs délégués. [...] ».

L'article 101, § 5, du même décret dispose ce qui suit :

« La Commission de recours envoie sa décision au requérant dans un délai de :

- 1<sup>o</sup> septante jours si le recours concerne un projet d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette de moins de 2 500 m<sup>2</sup>;
- 2<sup>o</sup> cent jours si le recours concerne projet d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette égale ou supérieure à 2 500 m<sup>2</sup>.

Le délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, le délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

La Commission de recours motive sa décision, notamment, au regard des dispositions de l'article 24, sans préjudice des dispositions du décret relatif au permis d'environnement et du CWATUPE ».

L'article 15, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la commission de recours des implantations commerciales dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. La Commission de recours ne délibère valablement que si tous les membres sont présents. La Commission de recours siège à huis clos sans préjudice des auditions possibles.

[...]

§ 3. Pour les permis d'implantation commerciale, les décisions de la Commission de recours sont prises à la majorité simple des voix de ses membres. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Pour les permis intégrés, les décisions de la Commission de recours sont prises de manière collégiale ».

23. En annexe à son dernier mémoire, la partie adverse produit les courriers des deux ministres concernés informant de la désignation des représentants effectifs (et suppléants) des ministres visés à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du décret du 5 février 2015 précité, la liste de présences qui reprend les signatures des personnes mentionnées dans les courriers précités, et le procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2018 de la commission de recours. Par ailleurs, il ressort du procès-verbal précité que la commission de recours a pris sa décision lors de la réunion du 19 novembre 2018, celle-ci ayant ensuite été formalisée le 30 novembre 2018, ce qui n'apparaît pas contraire aux dispositions du décret précité du 5 février 2015 précité, ni de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la commission de recours des implantations commerciales.

Il s'ensuit qu'il est démontré à suffisance que la commission de recours a régulièrement délibéré le 30 novembre 2018.

Le troisième moyen manque en fait.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèse des parties requérantes*

24. Les requérantes prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles D.I.1., D.II.16 et D.II.58 du Code du développement territorial (CoDT), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 adoptant définitivement le schéma de développement de l'espace régional, du principe général de droit de bonne administration et, plus particulièrement, des principes de légitime confiance et de sécurité juridique, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit « qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles », de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

25. Dans une première branche, elles font valoir, à titre principal, que, contrairement à ce que décide l'acte attaqué faisant sien l'avis du fonctionnaire

délégué - lequel est en réalité la décision du 3 août 2018 sur le volet urbanisme -, le schéma de développement du territoire (S.D.T.), anciennement schéma de développement de l'espace régional (SDER), n'est pas applicable au projet.

Elles exposent que le S.D.T. s'applique, conformément à l'article D.II.16 du CoDT, dans le cadre de demandes de permis, soit portant sur une construction ou un équipement de service public ou communautaire, soit visant à une urbanisation de terrains de plus de quinze hectares en logements, commerces et/ou bureaux. Elles constatent que selon les travaux préparatoires du décret du 20 juillet 2016 « abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial », il « est possible d'appliquer un schéma de cette importance-là sur l'ensemble du territoire, mais il faut des projets significatifs ».

Elles soutiennent que le projet litigieux ne porte pas sur une construction ou un équipement de service public ou communautaire et que, s'il vise à une urbanisation en commerces, le terrain concerné ne présente pas une superficie de plus de 15 hectares, mais de 13,34 hectares. Elles concluent que l'acte attaqué se fonde erronément en droit sur la contrariété du projet avec les options du S.D.T., inapplicable en l'espèce.

26. En réplique, après une réponse quant à l'absence d'intérêt au moyen alléguée par la partie adverse, les requérantes ne contestent pas que l'autorité ne soit pas liée par les orientations indicatives du SDER ou du S.D.T., moyennant due motivation. Elles expliquent qu'en revanche, elles critiquent le fait que la partie adverse a considéré que le S.D.T. s'applique au projet en application de l'article D.II.16 du CoDT, alors même que celui-ci lui est étranger et non applicable, et observent que, sur ce point, la partie adverse ne s'explique nullement.

27. Dans la deuxième branche, elles critiquent le fait que l'acte attaqué retient le motif de la décision défavorable du 3 août 2018 du fonctionnaire délégué sur la partie urbanisme, en ce qu'elle affirme la contrariété du projet avec l'article D.I.1 du CoDT.

Elles soutiennent qu'à l'inverse de l'article 1<sup>er</sup> du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), l'article D.I.1 du CoDT ne contient plus l'énumération de principes applicables à l'aménagement du territoire, parmi lesquels l'utilisation parcimonieuse du sol et de

ses ressources. S'appuyant sur les travaux préparatoires, elles font valoir que cette omission résulte du souhait, dans le chef de l'auteur du projet de CoDT, d'éviter que ces principes doivent être respectés non seulement lors de l'élaboration des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, mais également lors de l'adoption de décisions relatives à des projets particuliers. Elles estiment qu'en se fondant sur la violation par le projet litigieux du principe de gestion parcimonieuse du sol tel que prétendument visé par l'article précité, l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur de droit car cette disposition ne contient pas un tel principe.

En réplique, elles reprochent à la partie adverse de ne pas non plus répondre à ce grief.

#### *V.2. Thèse de la partie adverse*

28. Sur les trois branches réunies du premier moyen, la partie adverse estime que le fonctionnaire délégué et la commission de recours disposaient du pouvoir de vérifier la compatibilité du projet « Mozaïk » avec le bon aménagement des lieux, sans être restrictivement liés par les orientations du SDER ou du S.D.T. Elle considère que l'économie de l'occupation du sol de la zone d'implantation ou une politique de développement des centres-villes sont des motifs légitimes, qui peuvent fonder le refus du permis intégré, même si le projet considéré répond à toutes les conditions légales et réglementaire et même si les critères d'aménagement précités sont absents du CoDT, ce qu'elle conteste, ou des instruments de planification, tels que le SDER ou le S.D.T.

Par ailleurs, elle soutient qu'une précédente autorisation délivrée dix ans auparavant ne dispensait pas le fonctionnaire délégué et la commission de recours de l'analyse de la conformité du projet au bon aménagement. À son estime, ces autorités étaient tenues d'actualiser cette analyse, en fonction de l'évolution de l'aménagement du territoire et de l'activité économique au cours des dix dernières années. Elle explique que ce devoir d'actualisation ressort notamment du délai de péremption des permis qui en limitent l'exécution dans le temps.

Elle considère que les parties requérantes ne démontrent pas que l'auteur de l'acte attaqué aurait commis une erreur manifeste d'appréciation et conclut que les requérantes n'ont pas intérêt au moyen, puisque les dispositions invoquées à l'appui de celui-ci ne pouvaient pas interdire à l'autorité de retenir l'économie de l'occupation des sols, ni la préservation de l'activité économique des centres-villes, comme motifs de refus du permis intégré.

### *V.3. Thèse des parties intervenantes*

29. Sur l'argument développé à titre principal dans la première branche du moyen, les parties intervenantes, qui observent notamment, en préambule, que la demande de permis intégré est justifiée au regard du SDER de 1999, qui était pleinement applicable à l'époque, font valoir que l'auteur de l'acte attaqué pouvait avoir égard aux recommandations du SDER qui préconise le renforcement des centres, l'urbanisation autour des lieux centraux ou encore l'encouragement de la mixité des fonctions, et ce, en tant qu'expression du bon aménagement du territoire ou des circonstances urbanistiques locales et dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire.

Elles exposent qu'en refusant le projet, notamment parce qu'il est excentré par rapport à la ville, l'auteur de l'acte attaqué estime qu'il ne s'intègre pas dans le cadre bâti et non bâti, que l'avis du fonctionnaire délégué, auquel l'auteur de l'acte attaqué se rallie, prend également le soin de préciser que les recommandations du SDER traduisent les préoccupations actuelles des pouvoirs publics et que ces préoccupations figurent « notamment » dans le SDER.

30. Sur la deuxième branche, elles soutiennent que la référence à l'article 1<sup>er</sup> du CoDT dans l'acte, alors qu'il ne contient plus expressément le principe de gestion parcimonieuse du sol au contraire de l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP, est une erreur matérielle « ou tout au plus une erreur de droit qui ne peut entacher l'acte d'illégalité ». Elles considèrent que « l'erreur n'est pas d'une gravité telle car les parties requérantes sont en mesure de comprendre que l'autorité a pris en considération la philosophie actuelle des pouvoirs publics et les circonstances urbanistiques locales, pour considérer que le projet n'est pas (plus) acceptable ».

Elles ajoutent que l'auteur de l'acte attaqué considère que le projet ne répond pas au critère de la « protection de l'environnement urbain » du décret du 5 février 2015 précité, qui vise notamment à vérifier « l'absence de rupture d'équilibre entre les différentes fonctions urbaines », ce qui rejoint la préoccupation de gestion parcimonieuse du sol.

31. Dans leur dernier mémoire, les parties intervenantes font valoir, sur les deux premières branches réunies, que, si ni le principe de gestion parcimonieuse du sol ni le S.D.T. ne sont, en tant que tels, applicables à la demande de permis, il est toutefois possible que le non-respect du principe soit la cause d'une mauvaise urbanisation, d'une urbanisation non conforme au bon aménagement des lieux ou aux « circonstances urbanistiques locales » visées à l'article D.IV.53, alinéa 3, du

CoDT et que c'est ce qu'a estimé la partie adverse. Elles pointent les motifs de l'acte attaqué à propos des problématiques suivantes :

- du fait de sa localisation « à l'extérieur de tout centre urbain », le projet n'est pas acceptable car il est « contraire à une gestion parcimonieuse du sol »;
- la philosophie actuelle est celle d'un « développement des centres-villes soutenue par les pouvoirs publics notamment au travers du SDER qui préconise le renforcement des centres, l'urbanisation autour des lieux centraux, l'encouragement de la mixité des fonctions »; dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, la partie adverse décide de se rallier à ces objectifs, tout en rappelant également que le S.D.T. en projet prévoit un « moratoire » dans le même sens;
- la localisation projetée ne confère pas une « qualité de vie » aux riverains, notamment vu l'absence de « proximité et [de] mobilité douce »;
- des « problèmes de mobilité » sont engendrés par la localisation projetée à l'extérieur des centres urbains.

Elles considèrent qu'une telle analyse est conforme au *vade-mecum* accompagnant le décret du 5 février 2015 sur les implantations commerciales, en ce qui concerne le critère de la « protection de l'environnement urbain », et plus précisément du sous-critère de « l'insertion de l'implantation commerciale, eu égard à sa taille et au type du point de vente dans les projets locaux de développement et dans la dynamique propre du modèle urbain ».

32. Elles concluent que c'est valablement que le fonctionnaire des implantations commerciales et l'Observatoire du commerce ont examiné le projet au regard du SDER et, plus largement, de l'objectif de gestion parcimonieuse du sol. Elles ajoutent qu'en réalité, si les auteurs du CoDT ont décidé, par souci de simplification administrative, que le principe de gestion parcimonieuse du sol ne s'appliquait plus « dans le quotidien des demandes de permis » mais uniquement au niveau des schémas, il ne peut être reproché à l'autorité d'y avoir fait référence, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, tant dans le volet urbanisme que dans le volet implantations commerciales de sa décision.

#### V.4. Examen

33. L'exception d'irrecevabilité du moyen à défaut d'intérêt soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie. En effet, elle touche au fondement du moyen, aux termes duquel sont formées des critiques de légalité qui, à les supposer fondées, sont de nature à avoir une influence sur le sens de la décision prise.

### *Sur la première branche*

34. Conformément à l'article D.II.58 du CoDT, le schéma de développement de l'espace régional (SDER) a été requalifié en schéma de développement du territoire (S.D.T.).

L'article D.II.16, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT énonce que les schémas, dont le S.D.T., ont valeur indicative. Il s'ensuit que l'autorité compétente peut s'en écarter à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause.

L'article D.II.16, alinéa 2, dispose comme il suit :

« Le schéma de développement du territoire s'applique au plan de secteur en ce compris la carte d'affectation des sols, aux schémas et aux guides ainsi que, par dérogation à l'alinéa 6, à la localisation des projets au regard de l'article D.II.2, § 2, 3<sup>o</sup>, dans le cadre des demandes de permis et des certificats d'urbanisme n<sup>o</sup> 2 y relatifs soit :

1<sup>o</sup> portant sur une construction ou un équipement de service public ou communautaire soit :

- a) visé à l'article D.IV.25;
- b) relatif à une infrastructure linéaire visée par la structure territoriale du schéma de développement du territoire;
- c) qui figure dans le schéma de développement du territoire eu égard à son rayonnement à l'échelle d'une aire de développement;

2<sup>o</sup> visant à urbaniser des terrains de plus de quinze hectares et portant soit sur :

- a) la construction de logements;
- b) une surface destinée à la vente de biens de détails;
- c) la construction de bureaux;
- d) un projet combinant deux ou trois de ces affectations ».

Ainsi que le confirment les travaux parlementaires (*Doc. parl.*, Parl. W., 2015-2016, n<sup>o</sup> 307/338, p. 7), le S.D.T. s'applique aux demandes de permis et aux certificats d'urbanisme n<sup>o</sup> 2, s'il s'agit d'un projet « significatif » et relatif soit à une infrastructure d'intérêt régional, soit à une urbanisation en logements, commerces ou bureaux, ou d'un projet combinant plusieurs de ces affectations.

Le critère déterminant pour qualifier une construction ou un équipement de « service public ou communautaire » consiste en l'objectif poursuivi par l'activité qu'ils abritent. Relève du service public, l'activité dont l'accomplissement est, aux yeux du législateur, indispensable à la réalisation du bien commun et dont il décide, en conséquence, de veiller à l'existence de l'offre. Est communautaire, l'équipement ou la construction qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé. Pour les projets ne consistant pas en une construction ou un équipement de service public ou communautaire, l'urbanisation doit concerner des terrains de plus de 15 hectares.

35. Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et des requérantes quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

36. En l'espèce, le projet de permis intégré refusé par l'acte attaqué n'est pas une construction ou un équipement de service public ou communautaire. En revanche, il consiste bien en une surface destinée à la vente de biens de détails au sens de l'article D.II.16, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, b), du CoDT. Il s'ensuit qu'il y a lieu de vérifier si les parcelles concernées par le projet litigieux recouvrent une superficie supérieure à 15 hectares.

À cet égard, il ressort du rapport final de l'étude d'incidences sur l'environnement ce qui suit :

« Les parcelles concernées s'étendent sur une superficie totale de l'ordre de 13,34 ha, principalement situées sur le territoire de la commune d'Estaimpuis (75 %) ».

Il y est également précisé ce qui suit :

« Le projet se situe le long de la N511 et de la rue Jules Vantieghem sur des parcelles d'une superficie totale de 13 ha 37 a 18 ca (75 % sur la commune d'Estaimpuis et 25 % sur la commune de Mouscron), cadastrées :

- Estaimpuis, Division 2, Evregnies Section B, parcelles 11G; 35A pie; 446A pie; 446B; 448A; 448D.
- Estaimpuis, Division 3, Saint-Léger Section B, parcelles 3C pie; 4G pie; 448B; 448C; 448E.
- Mouscron, Division 7, Section R, parcelles 1912L; 1991A pie et 1991C, 1991D ».

Le projet litigieux ne relevant donc pas des hypothèses visées par l'article D.II.16, alinéa 2, du CoDT, le S.D.T ne lui est pas applicable en tant que disposition indicative.

37. Cependant, cela n'interdit pas à l'autorité, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, de faire siennes des recommandations contenues dans le S.D.T., s'il est établi que cette appropriation résulte bien de son pouvoir d'appréciation, et non d'une application erronée de l'article D.II.16, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, b), du CoDT. Elle peut en effet trouver, dans les recommandations du S.D.T., des éléments lui permettant de déterminer sa propre appréciation du bon aménagement

des lieux, sous réserve qu'elle n'y voie pas un instrument à valeur indicative applicable, dont elle ne pourrait s'écarter que moyennant une motivation pertinente.

En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

« - en termes d'opportunité, la Commission de Recours rejoint l'avis du Fonctionnaire délégué en ce que le projet ne respecte pas l'article 1<sup>er</sup> du CoDT : "la localisation d'un complexe commercial de ce type à l'extérieur de tout centre urbain est contraire à une gestion parcimonieuse du sol telle que visée à l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP (article D.I.1 du CoDT) ainsi qu'aux options du schéma de développement de l'espace régional (SDER); que le projet est de nature à engendrer un pôle monofonctionnel axé sur le commerce qui n'est pas conforme à la philosophie de développement des centres-villes soutenue par les pouvoirs publics notamment, au travers du SDER qui préconise le renforcement des centres, l'urbanisation autour des lieux centraux, l'encouragement de la mixité des fonctions; que le futur schéma de développement territorial wallon devrait interdire les centres commerciaux de plus de 2.500 m<sup>2</sup> en dehors des centres-villes, l'objectif de ce futur moratoire sur l'implantation de nouveaux complexes commerciaux en dehors des agglomérations urbaines sera notamment de lutter pour la sauvegarde des petits commerces de proximité situés au cœur des quartiers; que, au-delà des problèmes de mobilité engendrés par la demande, notamment au regard de la situation existante déjà saturée sur ce volet, il importe de rappeler que le commerce urbain est généralement une source d'emplois, de diversité de choix et de qualité de vie qui encourage la proximité et la mobilité douce; que la présente demande va totalement à l'opposé de ce futur moratoire; qu'il emporte, au travers des autorisations urbanistiques de s'assurer du développement équilibré de notre territoire; en conclusion, que la demande, portant sur la construction d'un centre commercial, de type hypermarché, et implantée totalement en dehors des noyaux existants des entités concernées, va totalement à l'encontre des principes énoncés précédemment" ».

Une telle motivation ne fait pas apparaître que l'auteur de l'acte attaqué, s'appropriant l'avis susvisé du fonctionnaire délégué, était conscient que les options du SDER, devenu le S.D.T., n'étaient pas applicables au projet litigieux, en tant qu'instrument à valeur indicative.

La critique de légalité formulée à titre principal dans la première branche du moyen est fondée. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner la thèse développée uniquement à titre subsidiaire.

#### *Sur la deuxième branche*

38. L'article D.I.1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT énonce ce qui suit :

« Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants.

L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après "le Code", est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.

Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ».

Contrairement à l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP, cette disposition ne consacre pas l'existence de principes applicables, telle la gestion parcimonieuse du sol, ceux-ci ayant été directement énoncés dans les dispositions du CoDT relatives aux schémas de développement du territoire (article D.II.2, § 2, alinéa 2, du CoDT), pluricommunal (article D.II.6, § 2, alinéa 3) et communal (D.II.10, § 2, alinéa 3). En effet, aux termes des travaux parlementaires (*Doc. parl.*, Parl. W., 2015-2016, n° 307/338, p. 7), « ces grands principes doivent s'appliquer sur des schémas, sur une vision des choses, mais pas dans le quotidien des demandes de permis ».

39. Cependant, si le principe de « l'utilisation parcimonieuse du sol » n'est plus expressément consacré par l'article D.I.1 du CoDT, il reste que l'autorité compétente peut, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, estimer que celle-ci concourt à l'objectif de développement durable et attractif du territoire visé à l'article D.I.1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du CoDT. À nouveau, encore y a-t-il lieu de déterminer si, en s'appuyant sur le critère de l'utilisation parcimonieuse du sol, l'autorité fait usage de son pouvoir d'appréciation pour déterminer sa conception du bon aménagement des lieux ou croit déceler, aux termes de l'article D.I.1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT, une disposition contraignante qui restreint la portée de son pouvoir discrétionnaire.

En l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué ci-avant reproduite que son auteur a estimé, faisant sien l'avis du fonctionnaire délégué, que le projet litigieux « ne respecte pas l'article D.I.1 du CoDT » et qu'il est « contraire » à une gestion parcimonieuse du sol telle que visée par cette disposition. Ce faisant, il a commis une erreur de droit.

Le premier moyen est fondé en sa deuxième branche.

## VI. Deuxième moyen

### VI.1. Thèse des parties requérantes

40. Les requérantes prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles D.II.29 et D.II.63 du CoDT, des articles 44, alinéa 1<sup>er</sup>, et 101, § 5, alinéa 3, du décret du 15 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 2, 3, 4 et 5 de

l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale, de l'arrêté royal du 24 juillet 1981 arrêtant le plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz, tel que révisé partiellement par l'arrêté de l'Exécutif wallon du 29 juillet 1993, de l'arrêté royal du 17 janvier 1979 arrêtant le plan de secteur de Mouscron-Comines, tel que révisé partiellement par l'arrêté de l'Exécutif wallon du 29 juillet 1993, de l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999 approuvant le périmètre de reconnaissance économique « zone artisanale du Quevaucamps », du principe général de droit de l'indépendance des polices administratives, du principe général de droit « qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles », de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir.

41. Dans une branche du moyen, la seconde, elles font valoir que le motif de refus pris du non-respect de l'affectation à usage artisanal du périmètre de reconnaissance économique consacré par l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999 approuvant le périmètre de reconnaissance économique « zone artisanale du Quevaucamps » manque en droit et en fait dès lors qu'en vertu de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 29 juillet 1993 portant modification partielle du plan de secteur de Mouscron-Comines et de Tournai-Leuze-Péruwelz, la zone du Quevaucamps a été affectée en zone d'extension d'artisanat, à laquelle sont applicables, depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, les prescriptions relatives à la zone d'activité économique mixte qui la destinent, non seulement aux activités d'artisanat, mais également aux activités de service et de distribution.

Elles observent que le projet litigieux met en œuvre ces prescriptions, conformément à la convention du 26 juin 2012 portant vente par l'intercommunale d'Étude et de Gestion à la première requérante des parcelles destinées à l'accueillir et à l'instar, d'ailleurs, d'autres projets autorisés antérieurement dans ladite zone et, plus particulièrement, du centre commercial « Mains & Sabots » situé à Estaimpuis.

42. En réplique, à propos de la critique formulée en la seconde branche, elles contestent que l'auteur de l'acte attaqué ait entendu privilégier l'une des affectations éligibles au plan de secteur, étant l'activité d'artisanat. Elles soutiennent que l'autorité s'est contentée de refuser le permis intégré au motif que le projet ne respecte pas l'affectation à usage artisanal du périmètre de reconnaissance économique, consacré par l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999 approuvant le périmètre de reconnaissance économique « zone artisanale du Quevaucamps » et

que, ce faisant, l'autorité a illégalement réduit les affectations éligibles au plan de secteur à une seule d'entre elles, pour considérer que les autres, dont l'activité de distribution, ne peuvent être autorisées.

Elles considèrent qu'une telle manière de procéder, qui s'apparente à une œuvre planologique de nature réglementaire, est contraire aux règles de droit visées au moyen, plus particulièrement au plan de secteur, et ne relève au demeurant pas de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

43. Par ailleurs, affirmant le caractère « suranné et totalement irrelevant » de l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999 précité, elles constatent que celui-ci est bien antérieur à la modification intervenue par le décret du 30 avril 2009 modifiant le décret du 27 novembre 2007 modifiant le Code de wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, laquelle a fait coexister une possible affectation artisanale aux côtés de bien d'autres affectations urbanistiques, conformes au prescrit de la zone d'activité économique mixte. Elles font valoir que si l'arrêté ministériel précité fait état d'activités artisanales, c'est bien évidemment au regard des activités alors seules admissibles dans la zone, soit une zone d'extension d'artisanat, et que si ces activités sont certes encore éligibles en 2018, elles ne sont plus les seules à pouvoir être admises sur le site du Quevaucamps, à tout le moins depuis 2009. Elles considèrent qu'à défaut d'expliquer en quoi cet arrêté ministériel serait encore d'actualité pour justifier la décision de refus, tenant notamment compte du décret du 30 avril 2009 précité, l'acte attaqué doit être jugé inadéquatement motivé.

Elles estiment que la position adoptée par l'auteur de l'acte attaqué est d'autant plus inacceptable que le reste du site du Quevaucamps a été urbanisé par autant d'activités autres qu'artisanales et y voient en l'espèce une attitude discriminatoire.

## *VI.2. Thèse de la partie adverse*

44. Répondant à la seconde branche du deuxième moyen, la partie adverse fait valoir que l'appréciation du bon aménagement du territoire peut considérer et concilier des normes réglementaires distinctes et qu'ainsi, même si le plan de secteur autorise la distribution commerciale, le fonctionnaire délégué était fondé à favoriser l'affectation de la zone d'implantation à l'artisanat, consacré par l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999 précité.

### *VI.3. Thèse des parties intervenantes*

45. Examinant les deux branches du moyen de manière réunies, les parties intervenantes font valoir que l'acte attaqué est longuement motivé et que d'autres motifs que celui contesté fondent le refus. Elles reproduisent des extraits des avis du fonctionnaire des implantations commerciales, du fonctionnaire délégué et de l'Observatoire du commerce, auxquels se rallie l'auteur de l'acte attaqué. Elles y voient un examen des caractéristiques des lieux, dont il ressort que le projet est trop excentré par rapport au centre-ville de Mouscron. Elles estiment que l'auteur de l'acte attaqué a, pour apprécier le projet, tenu compte des circonstances urbanistiques locales et a considéré que l'implantation d'un commerce à cet endroit n'est pas opportune. Elles sont d'avis que ces motifs suffisent à justifier l'acte attaqué.

À leur estime, le motif critiqué par les requérantes, selon lequel le projet ne respecte pas l'affectation du périmètre de reconnaissance économique, est un motif surabondant qui n'est pas de nature, à lui seul, à justifier l'acte attaqué et, en tout état de cause, il constitue un motif qui ne contient pas d'erreur pouvant être considérée d'une gravité telle qu'elle serait susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

Elles exposent encore, spécifiquement en réponse à la seconde branche du moyen, que, même si le projet est conforme au plan de secteur qui autorise les activités de service et de distribution, rien n'empêche l'autorité de considérer des motifs liés au bon aménagement des lieux et aux circonstances urbanistiques locales, comme, en l'espèce, le caractère artisanal de la zone.

46. Dans leur dernier mémoire, quant à l'argument, tel qu'invoqué en réplique, contestant « la compétence » de l'auteur de l'acte, les parties intervenantes font valoir qu'il ne s'agit pas d'un moyen d'ordre public dès lors que la critique ne porte en réalité que sur un motif de l'acte attaqué se référant à un périmètre de reconnaissance économique dont la non-conformité au plan de secteur est alléguée et donc, sur une erreur de droit commise dans ledit motif.

Pour le surplus, elles renvoient à leurs développements dans le cadre de la première branche du moyen, aux termes desquels le motif critiqué est un motif surabondant par rapport à d'autres motifs de refus se ralliant quant à eux aux avis du fonctionnaire des implantations commerciales, du fonctionnaire délégué et de l'Observatoire du commerce, de sorte que son illégalité ne peut entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

Elles considèrent enfin que la partie adverse ne restreint pas les destinations éligibles aux seules activités d'artisanat, qu'elle constate seulement que le périmètre de reconnaissance économique privilégie les activités d'artisanat à cet endroit, qu'elle tient donc compte du caractère artisanal de la zone dans son analyse des circonstances urbanistiques et locales et qu'en conséquence, elle ne limite pas la portée des prescriptions du plan de secteur mais, dans son analyse du bon aménagement des lieux, ne fait que favoriser l'affectation de la zone d'implantation à l'artisanat.

#### *VI.4. Examen*

47. Sur la recevabilité de l'argument « nouveau » soulevé en réplique, en tant qu'il reproche à la partie adverse d'« illégalement rédui[re] les affectations éligibles au plan de secteur à une seule d'entre elles, pour considérer que les autres - dont l'activité de distribution - ne peuvent être autorisées », le moyen n'est pas pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué mais d'une erreur de droit dans les motifs, critiquée comme telle dès la requête en annulation. Dans cette mesure, l'argument est recevable.

48. Sur la seconde branche du moyen, l'auteur de l'acte attaqué a fait sien l'avis du 29 octobre 2018 de la direction juridique, des recours et du contentieux sur la partie urbanisme, dont il ressort ce qui suit :

« Considérant par ailleurs que les parcelles concernées par le projet sont reprises dans le périmètre de reconnaissance économique "Zone artisanale de Quevaucamps" approuvé par AM du 20 décembre 1999, qui indique que : "il y a lieu d'affecter à l'usage artisanal les terrains délimités par un liseré bleu au plan ci-annexé situés sur le territoire des communes de Mouscron et Estaimpuis"; que force est de constater que le projet ne respecte pas l'affectation dudit périmètre de reconnaissance économique ».

Contrairement à ce que soutiennent les parties intervenantes, un tel motif n'est pas surabondant. Il s'ensuit que son illégalité est susceptible de vicier la motivation formelle de l'acte attaqué et d'emporter, s'il échet, son annulation.

49. Le périmètre de reconnaissance économique de la « Zone artisanale de Quevaucamps » a été adopté en application de l'article 1<sup>er</sup>*bis* du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, abrogé et remplacé depuis lors par le décret du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques.

Si les règles du décret du 11 mars 2004 précité relèvent d'une police administrative spéciale différente de celles directement concernées par la demande de permis intégré, certaines dispositions du CoDT - tels les articles D.II.12, §§ 3 et

5, D.II.49, § 4, D.II.50, § 1<sup>er</sup>, D.II.51, §§ 2 et 4, D.II.52, §§ 2 et 5 - s'appuient sur l'existence de ces périmètres de reconnaissance, et inversement. Dès lors que cela démontre que ces polices administratives ne sont pas totalement indépendantes l'une de l'autre, la partie adverse a pu s'autoriser de la situation en droit des parcelles litigieuses au regard du périmètre de reconnaissance économique « Zone artisanale de Quevaucamps ».

50. Selon une jurisprudence bien établie, les recommandations du schéma de structure communal (S.S.C.) sont jugées contraires au plan de secteur lorsque, par elles-mêmes, elles empêchent la construction dans une zone du plan de secteur qui le permet ou, à tout le moins, lorsqu'elles ne rendent les parcelles concernées constructibles que moyennant le respect de conditions à ce point restrictives qu'elles en deviennent *de facto*, inconstructibles en principe. En l'espèce, si les prescriptions d'un périmètre de reconnaissance économique établi en application du décret du 11 mars 2004 ou du décret du 2 février 2017 précités n'ont pas la valeur indicative du S.S.C. et si les effets d'un tel périmètre de reconnaissance se limitent, conformément à l'article 19 du décret du 2 février 2017 précité, à permettre « à l'opérateur de solliciter les interventions financières régionales visées au Titre IV » du même dispositif, un tel outil ne peut avoir pour conséquence de rendre impossible *de facto* la mise en œuvre des destinations admises en vertu des dispositions du plan de secteur.

51. En l'espèce l'acte attaqué précise ce qui suit :

« - sur le plan urbanistique, la demande est strictement située en zone d'activité économique mixte au plan de secteur sur le territoire de la commune d'Estaimpuis; que l'article D.II.29 du CoDT indique que : "la zone d'activité économique mixte est destinée aux activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Les halls et installations de stockage y sont admis"; que la demande s'apparente clairement à une activité de services et de distribution; qu'elle est dès lors conforme à la destination de la zone d'activité économique mixte telle que fixée à l'article D.II.29 sus mentionné ».

Toutefois, comme cela a déjà été exposé, l'auteur de l'acte attaqué, faisant sien l'avis du 29 octobre 2018 de la direction juridique, des recours et du contentieux, poursuit ensuite en retenant le motif suivant :

« - les parcelles concernées par le projet sont reprises dans le périmètre de reconnaissance économique "Zone artisanale de Quevaucamps" approuvé par AM du 20 décembre 1999, qui indique que : "il y a lieu d'affecter à l'usage artisanal les terrains délimités par un liseré bleu au plan ci-annexé situés sur le territoire des communes de Mouscron et Estaimpuis"; que force est de constater que le projet ne respecte pas l'affectation dudit périmètre de reconnaissance économique ».

Ce décidant, si la commission de recours reconnaît que le projet de permis intégré litigieux est conforme aux destinations admissibles en zone d'activité économique mixte, elle restreint ensuite les destinations éligibles, pour ce qui concerne la zone repris sous le liseré bleu au plan - où sont reprises les parcelles visées par le projet - au seul artisanat. Elle limite la portée des prescriptions du plan de secteur, commettant ainsi une erreur de droit.

Le deuxième moyen est fondé en sa seconde branche.

## *VII. Autres moyens*

52. Il résulte de ce qui précède que le troisième moyen ne peut être accueilli et que les premier moyen, première et deuxième branches, et deuxième moyen, seconde branche, sont fondés. Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

## *IX. Indemnité de procédure et dépens*

53. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les dépens sont mis à la charge de la partie adverse dont les droits de rôle de 400 euros, en l'espèce. Quant à la contribution visée à l'article 66, 6<sup>o</sup>, du règlement général de procédure, il y a lieu de la réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n<sup>o</sup> 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par partie requérante ».

En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête.

En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue, en l'espèce.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision adoptée par la commission de recours le 30 novembre 2018 portant refus, sur recours, du permis intégré ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un centre commercial « Mozaïk », d'une surface commerciale nette de 36.494 m<sup>2</sup>, sur un terrain situé rue Jules Vantieghem, 1 à Evregnies (Estaimpuis).

**Article 2.**

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6<sup>o</sup>, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

**Article 3.**

La contribution de 20 euros indûment perçues sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le  
3 décembre 2020 par :

Colette Debroux,  
Anne-Françoise Bolly,  
Luc Donnay,  
Céline Morel,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux.