

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA XIII<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n° 251.494 du 15 septembre 2021

A. 232.085/XIII-9112

En cause :           **1. la société anonyme FONCIÈRE HORNU,**  
                              **2. la société anonyme HORNU 2,**  
                              ayant toutes deux élu domicile chez  
                              M<sup>es</sup> Jacquelin d'OULTREMONT et  
                              Emmanuel ANTOINE, avocats,  
                              boulevard du Souverain 100  
                              1170 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,**  
                              représentée par son Gouvernement,  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat,  
                              rue de l'Aurore 52  
                              1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée**  
                              **PROSPECT RE DEVELOPMENT**  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>es</sup> Benoit HAVET et Audrey ZIANS, avocats,  
                              rue de Bruxelles 51  
                              1400 Nivelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 octobre 2020, la société anonyme (SA) Foncière Hornu et la SA Hornu 2 demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 28 septembre 2020 par laquelle la commission de recours des implantations commerciales délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Prospect Re Development un permis intégré ayant pour objet « l'extension d'un ensemble commercial existant dit du site "Ixina" via l'implantation d'un magasin d'électroménagers Electro Depot, d'un magasin de meubles Jysk et l'extension du magasin alimentaire Aldi existant pour une surface

commerciale totale nette de 6.174 m<sup>2</sup> après réalisation du projet », sur un bien sis route de Mons – rue Jules Destrée à Quaregnon et, d'autre part, son annulation.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite par la voie électronique le 7 décembre 2020, la société à responsabilité limitée (SRL) Prospect Re Development a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M<sup>me</sup> Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 4 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 septembre 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Emmanuel Antoine, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Audrey Zians, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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 3 octobre 2018, la SRL Prospect Re Development introduit une demande de permis intégré relative à un bien sis à Quaregnon, route de Mons – rue Jules Destrée et cadastré 3<sup>ème</sup> division, section A, n<sup>os</sup> 91v, 91x, 92g2, 92b2, 92e2, 91m, 91n, 91h, 86l2, 86n2, 91/2, 31k et 31g, et ayant pour objet l'extension d'un ensemble commercial existant dit du site « Ixina » pour une surface commerciale totale nette de 6.174 m<sup>2</sup>.

Le bien est situé en zone d'habitat et en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur de Mons-Borinage.

2. Une enquête publique est organisée du 16 novembre au 17 décembre 2018. Quatre lettres de réclamation sont introduites.

3. Divers services ou commissions ont été consultés et ont remis des avis favorables ou favorables conditionnels.

4. Le 5 juin 2019, le fonctionnaire des implantations commerciales et le fonctionnaire délégué délivrent le permis intégré sollicité.

5. Le 26 juin 2019, la première partie requérante introduit un recours à son encontre auprès de la commission de recours. Dans ce cadre, l'observatoire du commerce donne un avis favorable le 5 août 2019, tandis que la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) émet un avis défavorable le 6 septembre 2019.

6. L'audition devant la commission de recours a lieu le 24 septembre 2019.

7. Le 4 octobre 2019, le ministre de l'Économie, agissant « pour la Commission de Recours », octroie le permis intégré sollicité sous réserves de respecter les conditions relatives au maintien de la continuité hydraulique depuis la parcelle contigüe de manière à ne pas impacter le fond des voisins, les conditions émises par le service de la voirie dans son avis du 28 novembre 2018, et les conditions concernant la performance énergétique des bâtiments.

8. Ce permis fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par la SA Foncière Hornu et la SA Hornu 2 (affaire A.229.655/XIII-8831). Celles-ci introduisent ensuite une demande de mesures provisoires d'extrême urgence.

Par l'arrêt n° 246.718 du 19 janvier 2020, le Conseil d'État juge *prima facie* que le recours est irrecevable en ce qui concerne la première requérante et qu'il est recevable en ce qui concerne la seconde. Il rejette la demande de mesures provisoires, faute de démonstration d'un péril imminent, et renvoie à la procédure en suspension ordinaire.

9. À la suite du rapport de l'auditeur concluant à l'annulation du permis, la commission de recours se réunit le 17 septembre 2020.

10. Par une décision du 28 septembre 2020, la commission des recours retire sa décision du 4 octobre et délivre un nouveau permis intégré. Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Par un courriel du 5 octobre 2020, le conseil de la demanderesse de permis informe le Conseil d'État que sa cliente acquiesce au retrait.

Par l'arrêt n° 248.899 du 12 novembre 2020, le Conseil d'État juge que, le retrait étant définitif, le recours contre le permis du 4 octobre 2019 a perdu son objet et qu'il n'y a dès lors plus à statuer ni sur la demande de suspension ni sur la requête en annulation.

#### *IV. Intervention*

La requête en intervention introduite par la SPRL Prospect Re Development est accueillie.

#### *V. Recevabilité*

##### *V.1. Thèses des parties*

La première partie requérante indique qu'elle est propriétaire de plusieurs terrains, chemins, garages et d'une ancienne ligne de chemin de fer situés à 800 mètres du projet. Elle fait valoir qu'elle est active dans le développement commercial et le développement immobilier et que, selon la jurisprudence, une société dont l'objet social est la gestion et le développement de projets immobiliers qui a acquis des droits sur un terrain proche de celui sur lequel le projet a été autorisé dispose d'un intérêt au recours, une personne morale propriétaire d'un bien situé à proximité des ouvrages autorisés par un permis d'urbanisme n'ayant pas à démontrer que son objet social serait affecté par ceux-ci et ayant, comme chacun, intérêt au bon aménagement de son quartier. Elle estime que le développement de ses parcelles est susceptible d'être affecté par le projet autorisé par l'acte attaqué, de sorte qu'elle « dispose dès lors d'un intérêt suffisant au recours tant en raison de son objet social que des droits dont elle dispose sur les biens situés à proximité du projet autorisé par l'acte attaqué ».

La seconde partie requérante expose qu'elle est propriétaire d'un centre commercial également situé à 800 mètres du projet litigieux et qu'elle craint, « outre

la concurrence engendrée par la mise en œuvre du projet autorisé, le développement commercial de ses parcelles ainsi que la mise en péril de la mobilité et de l'accessibilité à sa surface commerciale ». Elle indique que son site commercial comprend des commerces (Kräfel, Casa, Hema, Leader Price, Action,...) offrant au public le même assortiment que les commerces souhaitant s'implanter au sein du centre commercial autorisé par l'acte attaqué (Jysk, Electro dépôt, Aldi, Foir'Fouille), alors que les commerces existants et projetés se situent dans la même zone d'attraction commerciale. Elle ajoute qu'à l'instar de la première partie requérante, en plus de développer un centre commercial dont les magasins proposent des produits similaires à ceux des magasins à venir, son objet social confirme son intérêt au recours dans la mesure où elle exerce des activités dans le développement commercial et dans le développement immobilier.

La partie adverse conteste l'intérêt au recours des deux parties requérantes, estimant que leur action vise en réalité à interdire l'installation de nouvelles enseignes à proximité de leur centre commercial. Elle rappelle la jurisprudence sur l'intérêt au recours purement commercial en matière de permis d'urbanisme. Elle ajoute que leurs biens étant situés à 800 mètres du projet litigieux, elles ne peuvent faire valoir leur qualité de riverain.

Pour ces mêmes motifs, la partie intervenante conteste l'intérêt de la première requérante. Elle se réfère néanmoins à la sagesse du Conseil d'État en ce qui concerne l'intérêt de la seconde.

## *V.2. Examen prima facie*

Pour justifier d'un intérêt à l'annulation d'un acte administratif, il appartient à la partie requérante d'établir que l'annulation de celui-ci lui procurerait un avantage, si minime fût-il. Lorsqu'il s'agit d'une personne morale, cet intérêt s'apprécie au regard de son objet social tel qu'il ressort de ses statuts.

En l'espèce, la première partie requérante n'expose pas en quoi la circonstance qu'elle est propriétaire de plusieurs « terrains, chemins, garages et d'une ancienne ligne de chemin de fer situés à 800 mètres du projet » serait impactée par l'acte attaqué, dès lors que si elle affirme qu'elle est « active dans le développement commercial et le développement immobilier », elle n'allègue nullement que de tels développements seraient actuels, en cours ou en passe de l'être sur ses terrains qui sont situés à près d'un kilomètre du projet litigieux. L'arrêt n° 244.547 du 20 mai 2019 qu'elle invoque pour revendiquer que sa propriété à proximité des ouvrages autorisés par le permis litigieux la dispenserait de démontrer l'atteinte à ses statuts parce qu'elle aurait intérêt comme tout le monde au bon

aménagement de son quartier, n'est pas transposable en l'espèce dans la mesure où, dans cette affaire, le terrain que possédait la personne morale était situé en face du projet litigieux et non pas, comme en l'espèce, à 800 mètres. En conséquence, le recours est, *prima facie*, irrecevable en ce qui concerne la première partie requérante.

Quant à la seconde partie requérante, il ressort des éléments auxquels le Conseil d'État peut avoir égard qu'elle a pour objet social le « commerce en gros ou en détail », que son site commercial comprend de nombreux commerces en activité offrant des prestations de nature comparable à certaines de celles projetées par l'acte attaqué, à 800 mètres du site litigieux, et que ces commerces sont accessibles *via* la même RN51 qui jouxte celui-ci. L'implantation commerciale projetée comprendra, soit dans les grandes surfaces, soit dans les galeries, des commerces offrant au public un assortiment comparable à celui qu'offre la seconde partie requérante. Par ailleurs, il ne peut être raisonnablement contesté que celle-ci se trouve dans les environs immédiats de l'implantation commerciale projetée et spécialement dans sa zone de chalandise immédiate, soit la zone où l'attraction commerciale de l'implantation commerciale projetée peut raisonnablement être considérée comme étant particulièrement importante. Dans ces conditions, il n'est pas exclu qu'elle puisse ressentir les effets de l'acte attaqué sur ses activités commerciales. Partant, elle justifie d'un intérêt à l'annulation du permis intégré qu'elle conteste. En conséquence, le recours est, *prima facie*, recevable en ce qui concerne la seconde partie requérante, dénommée ci-après « la partie requérante ».

En conclusion, l'exception d'irrecevabilité est partiellement accueillie.

## VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

## VII. L'urgence

### VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante estime que, le projet visant l'extension de bâtiments existants et la construction de nouveaux bâtiments, il n'est pas certain que ceux-ci ne soient pas terminés avant la fin de la procédure en annulation. De plus, rien ne

permet de conclure selon elle que la société bénéficiaire du permis attendra la fin de la procédure en annulation avant d'ouvrir les nouvelles enseignes.

Elle fait état d'inconvénients graves de trois types.

En premier lieu, elle soutient que le projet litigieux aurait dû faire l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement et que, selon la jurisprudence qu'elle cite, cette absence est constitutive d'un inconvénient sérieux. Selon elle, le projet autorisé nécessitait la réalisation d'une étude d'incidences en application de la rubrique 52.10.02 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences, des installations ou activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol. Elle expose que cette rubrique précise qu'une étude d'incidences est requise pour les commerces de détail en magasins non spécialisés dont les locaux de vente et les locaux attenants à ceux-ci et servant de dépôt de marchandises ont une surface totale supérieure à 2.500 m<sup>2</sup>, y compris la surface occupée par les comptoirs et autres meubles, et présentant à la vente une large gamme de produits tels que habillement, meubles, quincailleries, cosmétique, jouets, appareils électro-ménagers, livres, denrées alimentaires, journaux même si un type d'article est prédominant. Elle soutient à cet égard que, d'une part, deux magasins du site commercial autorisé par l'acte attaqué doivent être considérés comme des magasins non spécialisés (Foir'Fouille et Jysk) et que, d'autre part, en raison du principe de l'unité technique et géographique, ces deux surfaces commerciales dépassent le seuil de 2.500 m<sup>2</sup> fixé par la rubrique 52.10.02.

En deuxième lieu, elle fait état d'un impact sur la mobilité ce qui, à son estime, rendra compliqué le développement immobilier et commercial du nodule commercial d'Hornu, lequel est repris comme nodule à développer le long de la N51 par le schéma régional de développement commercial (SRDC). Elle déplore l'absence d'étude d'incidences et estime que la notice d'évaluation est lacunaire et erronée à cet égard. Elle relève que la notice d'évaluation des incidences indique, en situation existante, 250 mouvements en heure de pointe du vendredi et 300 mouvements en heure de pointe du samedi, qui deviendraient respectivement 346 et 440 mouvements en situation projetée. Elle considère que ces chiffres sont sous-évalués « comme démontré dans le cadre de la troisième branche du deuxième moyen ». Elle reproche à la notice d'incidences de ne pas majorer les chiffres en ce qui concerne le magasin alimentaire Aldi alors que sa surface augmentera et qu'il intégrera un nouvel espace boulangerie. De la même manière, elle soutient que l'enseigne Burger King attirera plus de clients que ce qui est envisagé et entraînera dès lors un nombre de mouvements supérieur à ce qui est indiqué dans la notice. Elle relève encore que celle-ci prévoit une augmentation de trafic liée au projet de 47%

alors que le projet va entraîner un doublement de la superficie commerciale par rapport aux commerces existants. Elle relève en particulier que le fonctionnaire des implantations commerciales avait relevé un problème de croisement inapproprié entre les flux entrants et sortants au niveau de l'accès par la rue Jules Destrée et soutient que ce problème aura des répercussions jusqu'à son centre commercial. Elle fait notamment état d'une étude réalisée en 2006 par le bureau Poly'Art qui mettait déjà en exergue la densité du trafic automobile sur la N51 alors que l'usage de la voiture est dominant dans le projet autorisé et que les données qui ont servi de base à l'estimation des flux sont anciennes. Elle en déduit que ces problèmes de mobilité engendreront une modification du comportement des consommateurs qui se dirigeront vers d'autres nodules commerciaux accessibles par des voiries moins encombrées.

En troisième lieu, elle soutient que les nouvelles enseignes présentent des assortiments similaires aux magasins qui sont présents dans son centre commercial. Elle produit à cet égard un tableau comparatif et en déduit que ce projet aura un impact néfaste sur son complexe commercial, lequel est situé dans la même zone de chalandise.

## *VII.2. Examen*

S'agissant des inconvénients liés à l'absence d'étude d'incidences, l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences, des installations ou activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol comporte une division 52, portant notamment sur le commerce de détail, qui contient une rubrique 52.1 libellée comme suit :

« Commerce de détail en magasins non spécialisés : tout magasin présentant à la vente une large gamme de produits tels que habillement, meubles, quincaillerie, cosmétique, jouets, appareils électro-ménagers, livres, denrées alimentaires, journaux même si un type d'article est prédominant et qui n'est pas constitué de la juxtaposition de différents magasins spécialisés ».

La sous-rubrique 52.10 relative au « commerce de détail en magasins non spécialisés », comporte notamment l'entité 52.10.02, pour laquelle la réalisation d'une étude d'incidences est requise et qui est libellée comme suit :

« Magasin pour la vente au détail dont les locaux de vente et les locaux attenants à ceux-ci et servant de dépôt de marchandises ont une surface totale supérieure à 2.500 m<sup>2</sup>, y compris la surface occupée par les comptoirs et autres meubles ».

Il résulte du libellé de cette rubrique que le seuil de 2.500 m<sup>2</sup> retenu doit être atteint par magasin non spécialisé et non en cumulant la surface de plusieurs

commerces. Or, à supposer même que le magasin Jysk puisse être considéré comme un magasin non spécialisé, ni sa surface commerciale ni celle de l'enseigne Foir'Fouille, en ce compris leurs locaux attenants respectifs, n'atteignent individuellement le seuil des 2.500 m². Pour le surplus, il suffit de constater que l'interdépendance entre ces deux magasins n'est pas établie.

Dans ces conditions, les inconvénients environnementaux liés à l'absence d'étude d'incidences ne présentent pas le degré de gravité requis.

S'agissant des inconvénients liés à la mobilité, il y a lieu de constater que ceux-ci sont étroitement liés au premier grief développé dans la troisième branche du deuxième moyen alors que les deux conditions de l'urgence ne peuvent en principe se confondre. Il faut encore mentionner que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, jointe à la demande de permis, est un document de 76 pages rédigé par un bureau d'études indépendant agréé pour la réalisation des études d'incidences.

Par rapport à l'actualité des estimations, il y a lieu de relever que cette notice apporte les précisions suivantes :

« de manière à se situer dans un cas de figure maximaliste, l'auteur d'études a considéré une majoration des flux identifiés pour tenir compte de l'évolution tendancielle des flux depuis 2008 (augmentation de la population et des besoins en déplacement motorisés) pour l'évaluation des incidences du projet ».

En réalité, les éléments avancés par la partie requérante ne permettent pas de remettre en cause les conclusions de l'auteur de la notice – reproduites dans l'acte attaqué – qui estime que l'augmentation du charroi généré par le projet litigieux ne sera que de 3 % sur le tronçon concerné et que les aménagements prévus en entrée/sortie de site permettront d'éviter tout embarras de circulation.

Par ailleurs, le document élaboré dans le cadre d'un marché de services « pour l'élaboration du Schéma directeur donnant les orientations à prendre en matière de mobilité et d'aménagement du territoire sur une portion de territoire du cœur du Hainaut définie autour d'un tronçon à définir sur l'axe Mons/Chapelle-lez-Herlaimont RN51 tronçon Quévrain et Mons » déposé par la partie requérante, tout comme le plan intercommunal de mobilité (PICM) du Borinage datant de 2009 et évoqué dans la notice elle-même, reflètent la volonté des autorités publiques de surveiller et d'améliorer les difficultés de circulation sur la Nationale 51; il ressort de ces documents que la problématique est multifactorielle et que les solutions envisagées sont diverses. En conséquence, les craintes de la partie requérante doivent être relativisées, outre l'ampleur moyenne du complexe autorisé, dont une

partie est déjà existante, et le fait que le complexe commercial de celle-ci possède plusieurs voies d'accès.

Si la partie requérante soutient que ces problèmes de mobilité engendreront une modification du comportement des consommateurs qui se tourneraient vers d'autres modules commerciaux accessibles par des voies moins encombrées, elle n'indique pas les autres modules vers lesquels ils se dirigeraient, ni s'il en existe aux alentours. Partant, les différents nodules commerciaux répertoriés et concentrés le long de la N51 sont, à cet égard, placés dans des conditions similaires.

À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de considérer que les inconvénients liés à la mobilité ne présentent pas en l'espèce un degré de gravité suffisant dans le chef de la partie requérante.

S'agissant des assortiments similaires, il y a lieu de relever que les produits qui seront proposés ne sont pas identiques à ceux de la partie requérante. Partant, la proximité des deux centres commerciaux pourrait drainer la clientèle de l'un vers l'autre et ainsi augmenter l'attractivité de celui de la requérante. Du reste, la prise de parts de marché de celui-ci par le projet autorisé est d'autant moins avérée que l'observatoire du commerce estime, comme l'auteur de l'acte, que « pour les achats semi-courants légers et lourds, le projet répond à une sous-offre constatée dans le SRDC et tente donc de rééquilibrer l'offre commerciale du bassin de consommation de Mons ». Partant, cet inconvénient n'atteint pas non plus le seuil de gravité exigé.

Il s'ensuit que l'urgence n'est pas établie.

### *VIII. Conclusion*

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

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

La requête en intervention introduite par la SPRL Prospect Re Development est accueillie.

**Article 2.**

La demande de suspension est rejetée.

**Article 3.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre siégeant en référé, le 15 septembre 2021 par :

Luc Donnay,  
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay