

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.378 du 10 décembre 2021

A. 226.914/XIII-9060

En cause : **la société anonyme FONCIÈRE VERVIERS DEFAYS**,
ayant élu domicile chez
M^{es} 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^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme CITY MALL VERVIERS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Julia MESS et
Fabrice EVRARD, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 10 décembre 2018, la société anonyme (SA) Foncière Verviers Defays demande, d'une part, l'annulation de « la décision rendue en date du 9 octobre 2018 par la commission des recours et octroyant à la SA City Mall Verviers un permis d'implantation commerciale consistant en la construction nouvelle d'un centre commercial "Au Fil de l'eau" d'une superficie commerciale nette de 22.251 m² ainsi que 1.193,4 m² d'horeca, 264,2 m² de services et 1.825,6 m² de logements situés rue Henri Hurard à 4800 Verviers » et, d'autre part, la suspension de son exécution.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 17 janvier 2019, la SA City Mall Verviers a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

L'arrêt n° 245.279 du 5 août 2019 a accueilli la requête en intervention, mis hors de cause la commission de recours (cellule des recours sur implantations commerciales CRIC), rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

L'arrêt n° 249.289 du 16 décembre 2020 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 octobre 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Emmanuel Antoine, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} 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

3. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 245.279 du 5 août 2019. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

4. L'arrêt précité n° 249.289 du 16 décembre 2020 a circonscrit l'intérêt à agir de la société requérante de la manière suivante :

« En l'espèce, il ressort des statuts de la partie requérante que celle-ci est active dans la gestion et le développement de projets immobiliers mais qu'elle a également pour objet social "l'achat, la vente en gros et au détail [...] de tous services, produits, matériels, outillages, équipements, etc".

Il n'est pas contesté que le site dont elle est propriétaire se situe à proximité du centre commercial bénéficiant du permis d'implantation commercial attaqué.

Celui-ci est constitué d'une surface commerciale, actuellement louée par l'enseigne Action, et d'un parking exploité directement par la société requérante.

Le préjudice économique exposé, relatif à la concurrence entre les produits vendus dans la surface commerciale de sa locataire et ceux qui seront offerts à la vente dans le centre commercial projeté, est indirect et non personnel dans le chef de la partie requérante. Quant aux craintes exprimées relativement à la rupture du contrat de bail de l'enseigne Action et de la difficulté à retrouver d'autres locataires, elles sont hypothétiques.

En ce qui concerne les problèmes de mobilité allégués, relatifs aux difficultés d'accès au site commercial de la partie requérante et au risque de stationnement des clients du centre commercial projeté sur le parking exploité par celle-ci, ils sont liés non pas au permis d'implantation commerciale attaqué mais au permis unique délivré à la partie intervenante le 21 mars 2014, devenu définitif. Lors de l'instruction d'un permis d'implantation commerciale, l'aspect de la mobilité d'une demande est examiné par l'autorité administrative à travers un critère de "contribution à une mobilité plus durable", qui implique deux sous-critères, "la mobilité durable" et "l'accessibilité sans charge spécifique pour la collectivité". Ces aspects du projet et les motifs de l'acte attaqué qui y sont relatifs ne sont pas critiqués par la partie requérante.

Cependant, dans son premier moyen, la partie requérante soutient notamment que le projet nécessitait la délivrance d'un permis intégré et que le permis unique accordé le 21 mars 2014 n'autorisait pas, selon elle, le même projet. Un tel moyen, s'il était déclaré fondé, procurerait à la partie requérante l'avantage que le projet devrait faire l'objet d'une demande de permis intégré lors de l'instruction de laquelle les problèmes de mobilité seraient examinés. Partant, l'intérêt de la partie requérante est lié à l'examen de ce moyen ».

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

5. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 3^o et 5^o, 83, 84 et suivants du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles D.IV.4 et D.IV.107 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes du cumul des polices administratives et de bonne administration, notamment de légalité et de minutie, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

6. En une première branche, elle fait valoir que le projet a fait l'objet d'un simple permis d'implantation commerciale alors que la demande aurait dû porter sur la délivrance d'un permis intégré.

Elle expose que le permis unique du 21 mars 2014 autorise la construction de 6.749 m² de logements, dont dix-huit logements au-dessus du centre commercial sur une surface de 1.689 m², et la réalisation d'un parc de stationnement de 1.131 emplacements, tandis qu'outre la construction d'un centre commercial de 22.251 m² comprenant du commerce, de l'horeca et des services, la demande de permis d'implantation commerciale prévoit seize logements sur une superficie de 1.825,6 m² et 1.133 places de parking, en sorte que le projet ne prévoit plus le même nombre de logements ni d'emplacements de parking. Elle considère que, dans cette mesure, celui-ci prévoit des travaux visés par l'article D.IV.4 du CoDT et que, partant, il appartenait à la partie intervenante d'introduire une demande de permis intégré, *quod non*.

Elle observe, par ailleurs, que, conformément à l'article 183^{ter} du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, modifié par le décret du 20 juillet 2016, le permis unique accordé vient à échéance le 18 avril 2020 et qu'il ressort de l'étude d'incidences jointe à la demande de permis unique que l'ensemble des travaux doit s'étaler sur trois ans et demi.

Elle déduit de ce qui précède que, d'une part, l'autorité administrative a délivré l'acte attaqué pour la réalisation d'un projet qui ne correspond pas au permis unique de 2014 et que, d'autre part, le projet d'implantation nécessite donc des travaux non couverts par ledit permis unique, qui sera en tout état de cause périmé avant la fin des travaux, de sorte que l'autorité ne pouvait délivrer le permis litigieux sans réserve.

7. En une seconde branche, elle estime qu'une simple analyse comparative des permis unique et d'implantation commerciale permet de constater que les projets respectivement autorisés ne correspondent pas. Elle explique, d'une part, que le permis unique autorise la construction et l'exploitation d'un centre commercial de 26.537 m² environ comprenant quelque nonante-neuf boutiques sur trois niveaux, tandis que le permis d'implantation commerciale autorise l'exploitation de 22.251 m² de surface commerciale nette, de 1.139,4 m² d'horeca, de 264,2 m² de services et de 1.825,6 m² de logements, de sorte que, n'autorisant pas la même surface, les deux actes sont contradictoires, et que, d'autre part, ils n'autorisent ni le même nombre de logements, ni le même nombre d'emplacements de parking. Elle voit, en outre, une contradiction entre les deux permis en ce qui concerne les commerces autorisés puisque l'un prévoit un centre commercial « comprenant de l'ordre de 99 boutiques sur trois niveaux » et l'autre, un nombre de commerces de l'ordre de septante-huit.

Elle conclut qu'« [e]n autorisant sans réserve un permis d'implantation commerciale venant se greffer sur un permis unique dont la mise en œuvre est compromise en raison du mécanisme de la péremption, l'autorité administrative n'a pas statué en pleine connaissance de cause et a commis plusieurs erreur[s] manifeste[s] d'appréciation ».

8. Dans le mémoire en réplique, elle précise que son intérêt au moyen réside dans le fait que si la partie adverse avait tenu compte de ce qu'un permis intégré était requis, il n'est pas certain qu'elle aurait pris la même décision en sorte que l'illégalité invoquée a effectivement exercé une influence sur le sens de la décision prise.

9. Sur la première branche, elle réplique, quant aux différences entre les deux permis, que si la partie intervenante justifie la différence du nombre d'emplacements de parking par une coquille, rien n'est dit en revanche sur la différence du nombre de logements.

Quant au délai de péremption du permis unique du 21 mars 2014, elle insiste sur le fait que celui-ci doit être mis en œuvre de manière significative avant le 18 avril 2020, conformément à la prorogation de deux ans de sa validité décidée par le collège communal de Verviers en 2017 combinée avec l'article 183ter du décret du 11 mars 1999 précité. Or, à son estime, une telle mise en œuvre est d'ores et déjà compromise car, contrairement à ce qu'avancent les parties adverse et intervenante, la modification du décret du 11 mars 1999 portant la possibilité d'une prorogation du permis unique pour une période de cinq ans n'est pas applicable en l'espèce. Elle expose qu'en effet, la modification décrétable a eu lieu après l'adoption de la

délibération susvisée du collège communal, qu'il est contraire au principe général de non-rétroactivité d'attacher des conséquences juridiques nouvelles à des actes qui ne les produisaient pas au moment où ils ont été accomplis, que le décret modificatif du 16 février 2017 ne contient aucune disposition transitoire, que le principe applicable est celui de l'application immédiate de la règle nouvelle et qu'en l'occurrence, au moment de l'entrée en vigueur de ce décret, la demande de prorogation n'était plus pendante.

10. Dans son premier dernier mémoire, elle revient sur la question de la nécessité d'obtention d'un permis intégré en raison de la péremption du permis unique du 21 mars 2014. Elle répète sa thèse selon laquelle, pour les raisons exposées ci-avant, ce permis devait mis en œuvre de manière significative avant le 18 avril 2020, ce qui n'a pas été le cas, en sorte que l'intervenante doit nécessairement obtenir un permis intégré. Elle considère, à cet égard, que le calcul effectué *prima facie* dans l'arrêt n° 245.279 du 5 août 2019 ne peut être suivi.

Par ailleurs, elle fait valoir que, quand bien même le délai de péremption de l'acte attaqué – de trois ans ou cinq ans en cas de prorogation – est suspendu durant toute la durée de la procédure en annulation en vertu de l'article 62, § 3, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, le permis unique est, lui, périmé depuis le 18 avril 2020 et ne peut plus être mis en œuvre, et que, dès lors, l'acte attaqué ne peut être basé sur ce permis unique ni sur l'ensemble des documents ayant appuyé la demande dudit permis, dont l'étude d'incidences sur l'environnement. Elle en déduit qu'une prétendue coquille ne peut justifier la différence relevée entre les deux actes quant au nombre d'emplacements de stationnement puisque le permis unique a disparu de l'ordonnancement juridique et qu'il en est de même à propos de la surface commerciale différant d'un acte à l'autre.

Elle ajoute qu'à supposer que le permis unique soit encore valide, *quod non*, ses écrits de procédure démontrent que le permis unique et l'acte attaqué ne correspondent pas en ce qui concerne les surfaces commerciales, le nombre d'emplacements de stationnement et le nombre de logements et que c'est également la raison pour laquelle un permis intégré aurait dû nécessairement être sollicité.

11. Dans son second dernier mémoire, sur l'existence de différences entre l'acte attaqué et le permis unique, elle considère que le fait que les plans annexés aux deux permis soient identiques – les plans annexés à la demande de permis d'implantation commerciale étant « les plans cachetés annexés au permis unique » –, n'est pas déterminant pour conclure qu'ils concernent le même projet en son aspect urbanistique puisque le nombre de boutiques a varié entre la date de

délivrance du permis unique et la demande de permis d'implantation commerciale, passant de nonante-neuf à septante-huit cellules commerciales. Elle estime qu'à cet égard, la partie adverse n'a pas été suffisamment informée et n'a pas statué en pleine connaissance de cause en ce qui concerne les surfaces brutes et nettes projetées, dès lors notamment que les plans annexés à l'acte attaqué ne font pas état de la surface dédiée à la réserve des commerces. Elle fait valoir qu'il appartenait à la partie adverse de s'assurer, par le dépôt de nouveaux plans, que cette modification du nombre de commerces n'impliquait pas une demande de permis d'urbanisme.

Elle insiste sur le fait qu'en l'espèce, outre l'importante différence relative au nombre des cellules commerciales projetées, la demande de permis (et, partant, l'acte attaqué qui le délivre) ne correspond pas non plus aux plans qui lui sont annexés, en ce qui concerne le nombre et la surface des logements de même que le nombre d'emplacements de parking. Plus spécialement, en ce qui concerne la surface dédiée aux logements situés au-dessus du centre commercial, elle observe qu'elle s'élève à 1.689 m² dans le cadre du permis unique, autorisant dix-huit logements, et de 1.825 m² dans le cadre de l'acte attaqué, autorisant seize logements.

Pour le surplus, après le rappel de sa position quant à la péremption du permis unique à la date du 18 avril 2020, elle répète que celui-ci ne pouvant plus être mis en œuvre, l'acte attaqué ne peut pas l'être non plus et que, pour pouvoir mettre son projet en œuvre, la partie intervenante doit donc nécessairement obtenir un permis intégré.

V.2. Examen

12. Quant à la recevabilité du moyen, l'arrêt n° 249.289 du 16 décembre 2020 a jugé que la question de l'intérêt au recours dépendait du bien-fondé du premier moyen qui procurerait à la requérante l'avantage que le projet litigieux devrait faire l'objet d'une demande de permis intégré lors de l'instruction de laquelle les problèmes de mobilité allégués seraient examinés. Le Conseil d'État a ainsi implicitement mais certainement décidé que la requérante a un intérêt suffisant au premier moyen. L'exception soulevée par la partie intervenante est rejetée.

13. Sur les deux branches du moyen réunies, conformément à l'article 83, § 1^{er}, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, tout projet intégré, à l'exception de ceux que la disposition énumère, fait l'objet d'une demande de permis intégré.

Le projet intégré est défini comme suit, à l'article 1^{er}, 5°, du même décret :

« 5° “projet intégré” : le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert, soit :

- a) un permis d'implantation commerciale et un permis unique au sens de l'article 1^{er}, 12°, du décret relatif au permis d'environnement;
- b) un permis d'implantation commerciale et un permis d'environnement au sens de l'article 1^{er}, 1°, du décret relatif au permis d'environnement;
- c) un permis d'implantation commerciale et un permis d'urbanisme au sens de l'article D.IV.4 du CoDT ».

14. Il appartient au demandeur de permis et, à sa suite, aux autorités chargées de l'instruction du dossier, d'apprécier si, au moment de l'introduction de la demande, le projet constitue ou non un projet intégré au sens du décret du 5 février 2015 précité.

En l'espèce, au jour de l'introduction de la demande de permis d'implantation commerciale, soit le 1^{er} mars 2018, la partie intervenante disposait d'un permis unique délivré le 21 mars 2014, en cours de validité même selon la thèse de la requérante pour qui le permis unique venait à échéance le 18 avril 2020, de sorte que c'est à juste titre qu'il a été considéré qu'en l'espèce, au moment de la demande de permis, la réalisation du projet de la partie intervenante ne requerrait pas un permis intégré, soit l'obtention combinée d'un permis d'implantation commerciale et d'un permis unique.

15. Cependant, la requérante fait valoir, en substance, que le projet d'implantation commerciale pour lequel le permis attaqué est octroyé diffère du projet pour lequel un permis unique a été délivré le 21 mars 2014, à un point tel qu'à son estime, la partie intervenante ne peut se prévaloir de celui-ci pour soutenir qu'en mars 2018, seul un permis d'implantation commerciale devait être sollicité.

En l'espèce, il résulte d'une mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur que les plans qui doivent être respectés lors de la mise en œuvre du permis unique et ceux joints à la demande de permis d'implantation commerciale sont identiques. Il y a lieu d'en déduire que l'implantation commerciale permise par l'acte attaqué n'implique aucune construction nouvelle par rapport à celle autorisée par le permis unique, qui requerrait un nouveau permis d'urbanisme en application de l'article D.IV.4 du CoDT.

16. Par ailleurs, le permis unique du 21 mars 2014 a autorisé la construction et l'exploitation d'un centre commercial pour une surface commerciale de 26.537 m². Il s'agit de la surface commerciale brute du projet. L'acte attaqué

autorise, quant à lui, la construction nouvelle d'un centre commercial « Au fil de l'eau » d'une superficie commerciale totale nette de 22.251 m², de 1.193 m² d'horeca et 264,2 m² de services, outre une surface de logements au-dessus du centre commercial. Le fait que le permis d'implantation commerciale s'exprime en termes de surface commerciale nette découle de l'article 1^{er}, 3°, du décret du 5 février 2015 précité qui définit le « projet d'implantation commerciale », notamment comme un projet de construction nouvelle prévoyant « l'implantation d'un établissement de commerce de détail d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m² ».

La « surface commerciale nette » est elle-même définie par l'article 1^{er}, 2°, du même décret de la manière suivante :

« la surface destinée à la vente et accessible au public y compris les surfaces non couvertes. En cas d'extension, la surface commerciale nette à prendre en considération pour l'application du présent décret est la surface totale après réalisation du projet d'implantation commerciale. Cette surface inclut notamment les zones de caisses, les zones situées à l'arrière des caisses et les halls d'entrée lorsque ceux-ci sont aussi utilisés à des fins d'expositions ou de ventes de marchandises ».

On peut dès lors suivre la partie intervenante lorsqu'elle précise que la surface commerciale nette étant celle qui est « destinée à la vente et accessible au public », c'est à juste titre que les réserves des magasins et les cellules destinées aux services et à l'horeca ne sont pas pris en compte dans le calcul de la surface commerciale nette, objet de la demande de permis, et que, cependant, l'addition de l'ensemble des surfaces concernées correspond à la surface commerciale brute autorisée par le permis unique.

17. Les permis unique et permis d'implantation commerciale prévoient tous deux un parc de stationnement de 1.133 emplacements au sous-sol du centre commercial.

Certes, un doute a pu exister un instant, quant au nombre exact de places de parking en projet, dans le cadre de l'examen de la demande de permis unique mais, comme en témoigne l'extrait suivant de l'étude d'incidences sur l'environnement réalisée en mai 2013, il a été résolu dans le sens d'un nombre de places de parking fixé à 1.133 :

« La capacité de stationnement du projet sur le formulaire statistique (annexe 7.1 E) indique 1.133 places de parking.

Le détail par niveau de parking issu de la liste des installations classées fait apparaître quant à elle un total de 1.131 places.

[...]

[...] en concertation avec le demandeur, nous nous sommes basés sur le formulaire statistique soit 1.133 places de parking ».

Ce même nombre de 1.133 est également mentionné à plusieurs reprises dans le permis unique du 21 mars 2014 (*cfr.* pp. 25, 39, 85 et 93 du permis unique).

18. Enfin, les logements situés au-dessus du centre commercial ne font pas, en soi, partie de la demande de permis d'implantation commerciale, celle-ci ne visant qu'à voir autoriser la construction nouvelle et l'implantation d'un établissement de commerce de détail d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m². En conséquence, le nombre de ces logements figurant dans la demande de permis d'implantation commerciale et tel que repris dans l'acte attaqué doit n'être pris en compte qu'à titre indicatif, de sorte que la différence pointée par la requérante ne saurait impliquer, dans le chef de la partie intervenante, l'obligation de solliciter, en l'espèce, un permis intégré, d'autant que, comme déjà précisé, les plans annexés au permis unique et ceux joints à la demande de permis d'implantation commerciale sont identiques.

De même, le nombre des cellules commerciales en projet, que le permis unique renseigne comme étant « de l'ordre de 99 boutiques », ne peut être pris en compte qu'à titre indicatif, tandis que la demande de permis d'implantation commerciale fixe désormais ce nombre, de manière précise, à septante-huit cellules commerciales en surface nette, puisque l'implantation de commerces de détail sur la surface commerciale nette en projet fait partie intégrante de l'objet spécifique autorisé par le permis attaqué.

19. Il résulte de tout ce qui précède que le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches, en conséquence de quoi le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

VI. Indemnité de procédure

20. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, tant dans le cadre de la procédure de suspension que dans celle d'annulation. Il y a lieu de faire droit à la demande, à concurrence de 840 euros.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 10 décembre 2021 par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Florence Piret,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux