

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.391 du 6 septembre 2022

A. 225.198/XIII-8348

En cause : **la société anonyme ROMA SERVICES**,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint Martin 68
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart,

Partie intervenante :

la ville de Hannut,
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 mai 2018, la société anonyme (SA) Roma Services demande l'annulation de la décision de la commission de recours des permis d'implantation commerciale du 14 mars 2018 qui lui refuse un permis intégré visant la transformation d'une concession automobile en un magasin de chaussures et de vêtements de l'enseigne « Germaine Collard » dans une surface commerciale nette de 1.215 m² située route de Landen, 155 à Hannut.

II. Procédure

Par une requête introduite le 2 juillet 2018, la ville de Hannut a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 juin 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} septembre 2022.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Louis Dehin, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Marc Nihoul, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Yassin Hachlaf, *loco* M^{es} Éric Lemmens et Élisabeth Kiehl, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 17 mai 2017, la SA Roma Services introduit auprès de l'administration communale de Hannut une demande de permis intégré ayant pour objet la transformation d'une concession automobile en un magasin de chaussures et de vêtements de l'enseigne « Germaine Collard » dans une surface commerciale nette de 1.215 m², sur un bien sis route de Landen, 155 à Hannut et cadastré 3^{ème} division, section A, n^{os} 562a et 563a.

Le bien figure, pour les cinquante premiers mètres à front de rue, en zone d'habitat à caractère rural et, pour le solde, en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au plan de secteur de Huy-Waremme. La ZACC n'est pas mise en œuvre au droit du bien considéré.

Il est repris en zone d'habitat à densité moyenne⁺ au schéma de développement communal (SDC) de Hannut.

Il se trouve également en aire A4 « Aire différenciée de bâti villageois – Villages pôles secondaires en extension du pôle principal » au guide communal d'urbanisme (GCU) de Hannut.

La construction existante sur le bien a été autorisée le 25 avril 2002 par le collège communal de Hannut qui a octroyé un permis d'urbanisme pour la construction d'un bâtiment à usage de concession automobile. Le même collège a également accordé le 1^{er} août 2002 un autre permis d'urbanisme pour la transformation du bâtiment en vue de la réalisation d'un appartement à l'arrière.

2. Par un courrier recommandé du 24 juillet 2017, le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire des implantations commerciales informent la requérante du caractère incomplet de son dossier.

3. La requérante effectue certains travaux et exploite le bien sans attendre l'issue de la procédure administrative. Le 22 août 2017, un ordre verbal d'arrêt de chantier est donné par les services de la zone de Police Hesbaye Ouest. Cet ordre est confirmé par écrit par le Bourgmestre de Hannut le 24 août 2017.

4. La requérante transmet des compléments de dossier et, par un courrier recommandé du 12 septembre 2017, les fonctionnaires délégué et des implantations commerciales l'informent du caractère complet et recevable de son dossier.

5. Une enquête publique est organisée du 25 septembre au 10 octobre 2017. Elle donne lieu à 5 réclamations individuelles, 1 courrier comprenant 11 signataires et 1 courrier comprenant 33 signataires.

6. Le 2 octobre 2017, le collège communal de Burdinne émet un avis favorable.

7. Le 4 octobre 2017, l'Observatoire du commerce émet un premier avis défavorable.

8. Le 9 octobre 2017, la zone de secours Hesbaye transmet un rapport de prévention incendie, lequel est favorable conditionnel.

9. Le 17 octobre 2017, la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments (DGO1) du service public de Wallonie (SPW) transmet un avis défavorable.

10. En séance du 20 octobre 2017, le collège communal de Hannut émet un avis défavorable.

11. Le 31 octobre 2017, le fonctionnaire délégué refuse la demande de dérogation au plan de secteur et émet un avis défavorable sur les écarts au GCU du projet.

12. Le 20 novembre 2017, le fonctionnaire des implantations commerciales émet un avis défavorable.

13. Le 20 novembre 2017, les fonctionnaires délégué et des implantations commerciales transmettent leur rapport de synthèse défavorable au collège communal de Hannut.

14. En séance du 7 décembre 2017, le collège communal de Hannut refuse le permis intégré sollicité. Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier recommandé du 8 décembre 2017, réceptionné le 11 décembre 2017.

15. Par un courrier recommandé du 2 janvier 2018, la requérante introduit un recours auprès de la commission de recours.

16. Le 21 février 2018, l'Observatoire du commerce émet un second avis défavorable.

17. Le 28 février 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux émet un avis défavorable.

18. Le 1^{er} mars 2018, la requérante est entendue par la commission de recours et lui remet une note. Le 2 mars 2018, elle dépose une note complémentaire sur l'application des articles D.IV.6 et D.IV.7 du Code du développement territorial (CoDT).

19. Le 14 mars 2018, la commission de recours déclare le recours recevable mais confirme la décision de première instance et refuse d'octroyer le permis intégré sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier du 14 mars 2018, réceptionné le 15 mars 2018.

20. Le 28 juin 2018, la requérante introduit une nouvelle demande de permis intégré, limitée cette fois à la transformation sans agrandissement de la concession automobile en un magasin de chaussures et de vêtements.

Ce permis est refusé par le collège communal de Hannut le 9 novembre 2018 et, ensuite, par la commission de recours le 11 février 2019.

La requérante introduit un recours en annulation à l'encontre de cette décision. Ce recours est pendant et porte le n° A 227.897/XIII-8618.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante expose que la requérante a introduit une nouvelle demande de permis intégré le 28 juin 2018 qui est identique à celle faisant l'objet du présent recours sur le plan de l'implantation commerciale mais qui est différente sur le plan urbanistique puisqu'elle ne porte plus sur l'extension du bâti existant. Il lui semble que la requérante a renoncé au projet litigieux.

IV.2. Examen

L'intérêt au recours en annulation doit non seulement exister au moment de l'introduction de celui-ci mais également jusqu'à la clôture des débats. Par ailleurs, une renonciation ne se présume pas, elle doit, soit être expresse, soit se déduire certainement de différents éléments.

En l'espèce, dans la requête en annulation qu'elle a introduite à l'encontre de la décision de refus de permis intégré de la commission de recours du 11 février 2019 précitée, la requérante expose ce qui suit :

« [...] Le 14 mars 2018, une décision a été adoptée par la Commission; elle déclare recevable mais non fondé le recours introduit et refuse par conséquent d'octroyer l'autorisation sollicitée. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant votre haut Conseil. Il porte le n° de rôle G/A 225.198/XIII-8348.

[...] La requérante, ne pouvant rester sans difficulté économique avec ce site inexploité, a pris la décision de demander un premier permis intégré tendant à exploiter le bâtiment existant pour le commerce concerné, sans aucune extension.

Ce type d'exploitation n'est absolument pas en contradiction avec le projet ayant fait l'objet du recours précédent, l'un n'est pas exclusif de l'autre, ni n'empêche l'autre. Cela ne posait donc aucun problème sur le plan de la contestation initiale.

Dès lors, la requérante a introduit devant le Collège Communal une demande tendant à la transformation d'une concession automobile en un magasin de chaussures et de vêtements, rue de Landen 155 à [...] Hannut ».

Il en découle que la requérante n'a pas entendu renoncer au présent recours.

Cette considération est en outre étayée par le fait que, par un courrier du 3 mars 2021 déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, la requérante a communiqué un permis unique délivré à la ville de Hannut qui, selon elle, « a des incidences beaucoup plus importantes sur l'environnement (parking, circulation, compatibilité avec le zonage) que celui refusé à Roma Services ».

Ce faisant, elle manifeste avoir toujours un intérêt actuel au présent recours.

Enfin, dans l'hypothèse où l'acte attaqué est annulé à l'issue de la présente procédure, la commission de recours sera à nouveau saisie et pourra éventuellement décider d'octroyer le permis intégré sollicité, lequel porte sur un objet plus large que celui ayant fait l'objet de la seconde demande de permis, de sorte que la requérante en retirera un avantage.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

1. Le moyen unique est pris de la violation de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, notamment de ses articles 4, 9, 10, 14, des articles 10 et 11 de la Constitution, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, notamment de ses articles 24, 44, 101, 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 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^{er} du Code de l'Environnement dont notamment ses articles 32, 43, des articles D.I.1, D.IV.5, D.IV.7, D.IV.13 et D.IV.53 du CoDT, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des « principes généraux de bonne administration dont l'obligation de minutie et de l'obligation de respecter l'égalité telle qu'elle résulte notamment des articles 10 et 11 de la Constitution », de l'erreur manifeste d'appréciation et de la « fausse motivation au fond ».

La requérante estime que l'acte attaqué repose notamment sur le raisonnement suivant :

- ☐ sur un plan urbanistique :
 - o la Commission conclut qu'il n'est pas opportun d'accorder la dérogation sollicitée au plan de secteur car « le bâtiment peut être exploité comme surface commerciale sans qu'il ne soit besoin de l'étendre » et « qu'il n'est pas opportun d'accorder la dérogation sollicitée d'autant plus que d'un point de vue implantation commerciale, le projet n'est pas acceptable »;
- ☐ sur un plan « implantation commerciale » :
 - o le projet serait contraire « à la vision de développement commercial que la commune de Hannut entend suivre »;
 - o quant à l'aspect de la protection du consommateur : le projet ne serait pas de nature à rencontrer la mixité commerciale (suroffre de chaussures);
 - o le projet se situe hors d'un nodule commercial et il est incohérent d'implanter à cet endroit un commerce spécialisé dans l'équipement de la personne, le critère relatif à la protection de l'environnement urbain n'est pas rencontré;
 - o aucun arrêt de bus n'est à moins de 300 mètres du site d'implantation, « le critère relatif à la protection du consommateur (sic) » n'est pas rencontré.

Elle considère que cet argumentaire ne respecte aucun des principes et des dispositions visés au moyen et qu'en conséquence, l'acte doit être annulé.

2. À propos du volet urbanistique, elle considère que la partie adverse refuse d'admettre le projet pour des questions de pure opportunité sans justifier en quoi la dérogation ne peut être admise.

Elle invoque l'article D.IV.7 du CoDT dès lors que la dérogation était demandée en l'espèce pour permettre l'implantation de réserves dans la zone contiguë (sachant que le bâtiment existant a lui-même déjà été autorisé).

Selon elle, « on doit donc constater que la motivation du refus ne concerne pas ces conditions décrétales mais des questions étrangères à savoir, d'une part, la possibilité d'utiliser le bâtiment pour un autre projet et, d'autre part, des motifs relatifs à la législation sur les implantations commerciales, motifs étrangers aux conditions d'application de cette disposition. Il ne s'agit donc pas d'une application de la loi mais d'une décision purement discrétionnaire non légalement justifiée ».

3. Elle critique ensuite à titre subsidiaire l'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 tout en reconnaissant que l'auteur de l'acte attaqué ne mentionne pas le faire sien.

4. Enfin, à propos du volet « implantations commerciales », elle soutient que chacun des motifs précités de la décision attaquée viole les dispositions visées au moyen.

5. Dans son dernier mémoire, elle ajoute que le dossier de la demande démontre l'unité du projet et donc le motif économique d'obtenir la dérogation ne fut-ce que pour l'implantation des réserves.

Enfin, elle soutient que le caractère collégial de la commission de recours des permis d'implantation commerciale impose à celle-ci d'examiner chacun des aspects de la demande en manière telle que rien ne permet de préjuger de l'appréciation des motifs économiques présidant à une dérogation au zonage si le volet socio-économique de la demande faisait l'objet d'une appréciation positive de la commission.

V.2. Examen

1. Le projet faisant l'objet de l'acte attaqué porte notamment sur une extension du bâtiment existant affectée au stockage de réserves qui se trouve partiellement en ZACC non mise en œuvre. Le projet est donc dérogaire au plan de secteur sur cet aspect.

2. La requérante a invoqué dans sa demande l'application de l'article D.IV.7, alinéa. 1^{er}, du CoDT, lequel est libellé comme suit :

« Pour des besoins économiques ou touristiques, un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les bâtiments et installations ou ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parc et des périmètres de point de vue remarquable ».

Cette disposition exige pour son application la réunion des conditions suivantes :

- ☐ la dérogation doit répondre à des « besoins économiques ou touristiques »;
- ☐ le projet doit concerner des bâtiments ou des installations ou des ensembles de bâtiments ou d'installations qui forment une unité fonctionnelle;
- ☐ le projet implique des actes et travaux de transformation ou d'agrandissement;
- ☐ ces actes et travaux impliquent une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë au plan de secteur;
- ☐ la zone contiguë ne peut pas être une zone naturelle ou une zone de parc; elle ne peut pas non plus être située à l'intérieur d'un périmètre de point de vue remarquable.

Pour que la dérogation puisse être octroyée, il faut – mais il ne suffit pas de – réunir ces conditions qui sont cumulatives. Inversement, il suffit qu'une des conditions ne soit pas remplie pour que la dérogation doive être refusée.

3. En l'espèce, la commission de recours a considéré ce qui suit :

« Considérant que la Commission de Recours constate que le demandeur a acheté un bâtiment qui ne présente pas la surface qu'il aurait souhaitée; qu'il évoque des raisons économiques pour étendre le bâtiment existant dans la zone contiguë au plan de secteur; que le projet n'est pas conforme à l'affectation de la zone au plan de secteur;

Considérant que l'article D.IV.7 du CoDT permet à l'autorité compétente de s'écarter de l'affectation au plan de secteur; qu'il convient de rappeler que l'octroi d'une dérogation n'est pas un droit mais une opportunité laissée à l'appréciation de l'autorité compétente;

Considérant, en l'occurrence, que la Commission de Recours constate que le bâtiment peut être exploité comme surface commerciale sans qu'il soit besoin de l'étendre;

Considérant dès lors que la Commission de Recours conclut qu'il n'est pas opportun d'accorder la dérogation sollicitée d'autant plus que d'un point de vue implantation commerciale, le projet n'est pas acceptable ».

Cette motivation, bien que succincte, permet de comprendre que la commission de recours estime que la condition précitée de l'article D.IV.7 du CoDT qui exige la démonstration de « besoins économiques ou touristiques » n'est pas remplie en l'espèce, puisqu'elle « constate que le bâtiment peut être exploité comme surface commerciale sans qu'il soit besoin de l'étendre ».

Or, l'autorité délivrante a pu considérer que la volonté exprimée par la requérante d'installer ses réserves dans l'extension projetée ne suffit pas à établir les « besoins économiques » requis par la disposition précitée, aucun élément concret n'étant développé par la requérante sur cet aspect de sa demande. En outre, indiquer « que le bâtiment peut être exploité comme surface commerciale sans qu'il soit besoin de l'étendre » ne revient pas à constater « la possibilité d'utiliser le bâtiment pour un autre projet » mais bien à considérer que la requérante ne démontre pas qu'elle ne peut exploiter son activité dans le bâtiment existant sans l'extension demandée, ce qui entre dans l'appréciation, par la commission, des « besoins économiques » requis par la disposition décrétales précitée.

Par conséquent, la motivation précitée porte bien sur le non-respect d'une de conditions décrétales et ne refuse pas le permis intégré « pour des questions de pure opportunité ».

Par ailleurs, la commission de recours rappelle que « dans le cas présent, la dérogation était demandée pour permettre l'implantation de réserves au projet économique dans la zone contiguë et le bâtiment avait été précédemment autorisé », de sorte qu'elle perçoit correctement l'objet de la demande de permis intégré.

Enfin, la considération de la décision attaquée suivant laquelle la dérogation doit être refusée « d'autant plus que d'un point de vue implantation commerciale, le projet n'est pas acceptable » ne fait qu'annoncer le second volet de la décision relatif à l'aspect « implantations commerciales » de la demande.

Dès lors que l'une des conditions requises pour que la dérogation puisse être octroyée fait défaut, la commission de recours ne pouvait que refuser la demande de permis intégré.

Ce motif relatif au volet urbanistique de la demande suffit à fonder le refus, de sorte que la requérante est sans intérêt à soulever les griefs relatifs au volet « implantations commerciales » de la décision attaquée.

Par ailleurs, les griefs formulés à l'égard de l'avis émis par la direction juridique, des recours et du contentieux sont inopérants dès lors que la commission de recours ne s'y réfère pas pour le faire sien.

5. En conclusion, le moyen unique est partiellement non fondé et est irrecevable pour le surplus.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande pour un montant de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Une indemnité de procédure de 770 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 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 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 6 septembre 2022, 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