CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 255.611 du 26 janvier 2023

A. 236.919/XIII-9719

En cause : **1. VALEMBOIS** Joëlle,
2. VILAIN Daniel,
3. ROUSSEAUX Eric,
4. CATHERINE Bernard,
5. LANGER Ingrid,
ayant tous élu domicile chez
M^es^ Laurent DELMOTTE et
Marie-Cécile FLAMENT, avocats,
avenue Hermann-Debroux 40
1160 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Sébastien DEPRÉ, Maxime CHOMÉ et
Florence HUMBLET, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme United Real Estate,
ayant élu domicile chez
M^es^ Olivier DI GIACOMO et
Renaud SMAL, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 septembre 2022, Joëlle Valembois, Daniel Vilain, Eric Rousseaux, Bernard Catherine et Ingrid Langer demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 28 juin 2022 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales octroie à la société anonyme (SA) United Real Estate un permis intégré ayant pour objet la construction d'un ensemble commercial d'une surface commerciale nette de

5.525 m^2, de 166 appartements et de 424 places de parking sur un bien situé avenue Wanderpepen à Binche et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 juillet 2022, les quatre premières parties requérantes ont demandé, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de cet acte.

Un arrêt n° 254.320 du 10 août 2022, a accueilli la requête en intervention introduite par la SA United Estate et rejeté la demande de suspension d'extrême urgence.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 13 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 janvier 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e^ Marie-Cécile Flament, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^es^ Maxime Chomé et Megi Bakiasi, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Renaud Smal, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 254.320 du 10 août 2022. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, 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.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 103 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, de l'absence, de l'insuffisance, de l'erreur de droit et de la contradiction dans les motifs, ainsi que de incompétence de l'auteur de l'acte.

En une première branche, ils affirment que le projet envisage la création d'espaces accessibles au public par la création de servitudes publiques de passage dans l'année du début des travaux, alors que l'article 103 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales impose de soumettre la demande de suppression, de modification ou de création d'une voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

En une seconde branche, ils soutiennent que l'acte attaqué autorise un projet qui crée de nouvelles voiries communales, imposant par ailleurs que les espaces de circulation des véhicules, piétons et de tous, seront à usage public et feront l'objet de la constitution de servitudes publiques de passage dans l'année du commencement du chantier, alors que toute décision de création, de modification ou de suppression de voirie communale relève de la compétence exclusive du conseil communal, laquelle est d'ordre public.

B. La note d'observations

La partie adverse répond que le formulaire de demande de permis ne renseigne pas la création de voiries communales mais bien « la création de voiries, cheminements, esplanades, placettes arborées privées » et qu'il indique également que la création d'une voirie communale n'est pas nécessaire au projet.

À son estime, il ne ressort pas des plans qu'il était prévu de créer des voiries sur le terrain du demandeur de permis. De plus, elle relève que, sur le plan de circulation, tous les accès sont clos.

Elle relève que le fonctionnaire délégué considère que les parkings ne constituent pas en tant que tels des voies de communication. Selon elle, celui-ci ne conteste par ailleurs pas qu'il pourrait y avoir création d'une voirie communale lors de la constitution de servitudes publiques mais considère que cela doit se faire dans un second temps avec les autorités communales et dans un délai déterminé.

À son estime, le fait d'avoir fixé dans l'acte attaqué une condition claire sur la nécessité de prévoir des servitudes publiques ultérieurement suffit, l'autorité n'étant pas tenue d'imposer au demandeur de permis le dépôt de plans modificatifs.

C. La requête en intervention

La partie intervenante soutient qu'il ne peut pas être déduit de la faculté reconnue, par l'article 103 du décret du 5 février 2015 précité, à l'autorité de constater à tout moment que le projet intégré qui lui est soumis « porte sur l'ouverture, la modification, ou la suppression d'une voirie communale » que l'autorité doit faire application des articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 lorsqu'elle envisage d'imposer des conditions qui impliquent l'ouverture d'une voirie communale non prévue par le demandeur. Elle se réfère, par analogie, à la question du moment auquel il faut apprécier l'existence d'un « projet mixte » au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Elle considère qu'en l'espèce, la demande de permis indique expressément qu'elle ne porte pas sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale même si elle porte notamment sur l'aménagement d'un espace de stationnement et de ses accès, et prévoit la création de cheminements internes réservés aux modes doux, d'esplanades et de placette arborées.

Elle ajoute, se référant à cet égard à la jurisprudence, que le parking, dont l'objectif n'est pas la circulation mais bien le stationnement, ne peut être

qualifié de « voie de communication » et que ses accès, qui en sont l'accessoire, ne constituent pas davantage une nouvelle voirie communale en tant que telle.

Elle soutient enfin que les modalités d'accès aux différents espaces (parking, cheminements, …) sont définies dans le formulaires de demande de permis dont il ressort que le site sera clôturé sur l'ensemble de son périmètre et que des barrières seront disposées au niveau de chacun de ses accès, ces dispositifs étant clairement représentés sur le plan « Contexte urbanisme et plan d'implantation » n° 728-PU-02 daté du 24 juin 2021.

V.2. Examen prima facie

1. L'article 2 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale définit comme suit les notions suivantes :

« 1° voirie communale : voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation, et dont la gestion incombe à l'autorité communale »;

« 8° usage du public : passage du public continu, non interrompu et non équivoque, à des fins de circulation publique, à condition qu'il ait lieu avec l'intention d'utiliser la bande de terrain concernée dans ce but et ne repose pas sur une simple tolérance du propriétaire ».

L'article 7 du même décret dispose que, sans préjudice de l'article 27, nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours.

L'article 8 de ce décret est libellé comme suit :

« Toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, le conseil communal, le Gouvernement, le fonctionnaire délégué au sens du CoDT ou, conjointement, le fonctionnaire technique au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le fonctionnaire délégué peuvent soumettre, par envoi au collège communal, une demande de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale.

Le fonctionnaire des implantations commerciales au sens du décret relatif aux implantations commerciales et, le cas échéant, le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire technique peuvent soumettre conjointement, par envoi au collège communal, une demande de création, de modification ou de suppression d'une voirie communale ».

L'article 10 du décret du 6 février 2014, précité, dispose comme suit :

« Les communes et les propriétaires de parcelles libres de charges et servitudes peuvent convenir d'affecter celles-ci à la circulation du public. Ces conventions sont conclues pour une durée de vingt-neuf ans au plus, renouvelables

uniquement par une nouvelle convention expresse. Ces conventions sont transcrites sur les registres du conservateur des hypothèques dans l'arrondissement où la voirie est située.
La voirie communale est créée, modifiée ou supprimée sur les assiettes ainsi constituées conformément aux dispositions du présent chapitre pour une durée qui ne peut excéder le terme de la convention.
Le Gouvernement arrête les mesures d'exécution du présent article ».

2. L'article 103, § 1er, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales est libellé en ces termes :

« Lorsque le projet intégré porte notamment sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale au sens des dispositions du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, le fonctionnaire des implantations commerciales et, le cas échéant, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué le précisent dans la décision par laquelle le caractère complet et recevable de la demande est reconnu conformément à l'article 87, § 2, ou dans toute autre décision conjointe prise avant l'échéance des délais visés à l'article 96. Ils soumettent, le même jour, la demande relative à la voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

[…]

L'envoi de la demande relative à la voirie communale au collège communal a pour effet d'interrompre les délais de procédure.
La procédure recommence selon les modalités prévues par l'article 87, § 2, à dater de la réception par le fonctionnaire des implantations commerciales de la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, l'arrêté relatif au plan d'alignement. Si un rapport de synthèse a été envoyé conformément à l'article 95 avant la mise en œuvre de la procédure visée aux alinéas 1er ou 2, le rapport ne peut pas produire les effets visés aux articles 96, § 1er, alinéa 2, et 99. Lorsque la Commission de recours est saisie d'un recours portant sur un projet intégré visé à l'alinéa 1er ou à l'alinéa 2 et constate que la procédure prévue par les alinéas n'a pas été mise en œuvre, la Commission de recours ou le fonctionnaire des implantations commerciales et, le cas échéant, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué, conjointement soumettent la demande relative à la voirie communale à la procédure prévue aux articles 7 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale ou, le cas échéant, à celle prévue aux articles 21 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.
L'envoi de la demande relative à la voirie communale au collège communal a pour effet d'interrompre les délais visés à l'article 101, § 5.
La procédure recommence selon les modalités prévues par l'article 101, à dater de la réception par la Commission de recours de la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, de l'arrêté relatif au plan d'alignement.

[…] ».

3. La détermination du caractère public d'une voirie est importante dès lors que cette qualification est susceptible d'assujettir la voirie en question au champ d'application du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale.

La création d'une voirie communale ne peut être opérée que moyennant le respect d'une procédure particulière et l'accord préalable du conseil communal en vertu de l'article 7 de ce décret.

4. En l’espèce, la demande de permis intégré a pour objet la construction d’un ensemble commercial, comportant notamment 166 appartements et 424 places de parking, situé avenue Wanderpepen sur le territoire de la ville de Binche. Le projet vise la réaffectation d’environ 2,3 hectares de parcelles situées en zone d’habitat au plan de secteur. Le site est actuellement composé d’anciens ateliers (confection textile) et d’un parking public (parking des Pastures).

Le projet est initié par les autorités communales de la ville et mis en œuvre par trois partenaires privés.

5. Il peut être déduit de la demande de permis que le projet prévoit la création de différentes voiries qui seront, en tout ou en partie, asphaltées.

Cette demande précise qu’il est prévu de créer des cheminements affectés à la circulation du public parmi lesquels des accès piétons et des accès cyclo-pédestres, ainsi que des accès aux espaces de stationnement en surface et au parking souterrain. Il y est notamment précisé que : « 4) le site sera très aéré malgré le programme de construction et comprendra de vastes aires verdurisées, permettant un cheminement piéton agréable entre l’avenue Wanderpepen et la rue des Pastures » et que « ces espaces collectifs permettent une traversée ouverte au public (sur domaine privé) ».

6. D’après le résumé non technique de l’étude d’incidences jointe à la demande de permis, le projet comporte plus précisément les cheminements suivants :

- des accès (entrée/sortie) carrossables (principaux) depuis la rue des Pastures vers le parking semi-couvert;
- un accès (entrée) carrossable (secondaire) avenue de Wanderpepen (N90) vers le parking semi-couvert;
- des accès carrossables depuis la rue des Pastures vers les garages existants côté rue de Rissaux (servitude de passage);
- des accès cyclo-pédestres parcourant le site, accessibles depuis la rue des Pastures, l’avenue de Wanderpepen et l’allée des Pastures et permettant d’atteindre les logements, les commerces et les espaces publics;
- un accès cyclo-pédestre depuis l’avenue Wanderpepen réservé aux habitants;
- des accès pompiers depuis la rue des Pastures, l’allée des Pastures et l’avenue Wanderpepen;
- des accès livraisons depuis l’allée des Pastures (principalement) et l’avenue Wanderpepen.

7. Le formulaire de demande détaille le programme de construction du projet et mentionne notamment « la création de voiries, cheminements, esplanades, placettes arborées privatives ».

Il convient de relever que, grammaticalement, le terme « privées » (rédigé au féminin pluriel) semble de prime abord se rapporter uniquement aux « placettes ».

La demande renseigne par ailleurs ce qui suit :

« Pour tous les visiteurs, une accessibilité confortable et conforme aux normes est prévue dans les heures d'ouverture des commerces. En dehors de ces heures, l'accessibilité est limitée aux habitants et aux gens qui se garent dans le parking privé.
Le site n'est donc pas de voie de communication par terre affectée à la circulation du public. La gestion n'incombera pas à l'autorité communale. Il s'agit uniquement d'accès privés directs aux différentes fonctions (parking privé, logements et commerces).
Pour les voitures, l'entrée et la sortie primaires des parkings sont prévues sur la rue des Pastures pour les 2 niveaux du parking. Dans l'avenue de Wanderpepen, il n'y a qu'une entrée secondaire vers ces 2 niveaux de parking. Il y a un parking de 224 places dont la plupart aura l'infrastructure conforme à la réglementation pour recevoir des voitures électriques Les parkings auront 2 ascenseurs et plusieurs escaliers pour arriver aux différents niveaux du projet.
Pour les vélos, il y a des accès et des parkings suffisants aux 2 niveaux du projet (voir schémas et plans).
Pour les piétons, il y a une perméabilité totale (dans les heures d'ouverture des commerces).
Pour les fournisseurs, il y a une zone de livraison juste derrière la salle de fête de Binche, directement accessible par des camions à partir de l'Allée des Pastures. Ainsi, tout passage à l'exception de piétons et de vélos au centre du site est évité.
Pour les pompiers, il y a 2 lignes de passage conformément aux réglementations (pour détail : voir rapport prévention incendie) ».

8. L'étude d'incidences déposée à l'appui de la demande fait état d'« accès cyclopédestres parcourant le site, accessibles depuis la rue des Postures, l'avenue Wanderpepen et l'allée des Pastures et permettant d'atteindre les logements, les commerces et les espaces publics », outre un accès cyclo-pédestre depuis l'avenue Wanderpepen réservé aux habitants.

Elle contient une rubrique 2.3.4, intitulée « Aspects urbanistiques, architecturaux et paysagers Implantation bâtie et aménagement des espaces », qui comporte le passage suivant :

« L'avant-projet s'organise principalement de part et d'autre de la liaison centrale cyclo-piétonne permettant de connecter l'Avenue Wanderpepen (N90) au sud à la rue des Pastures au Nord, assurant ainsi une certaine porosité entre le centre-ville et l'avant-projet. Pour rappel, on observe un dénivelé de 6 mètres entre les deux voiries ».

La rubrique « 8.3.2.1.4. Concernant les circulations internes et l'aménagement des accès » indique notamment ce qui suit :

« Les accès piétons se font via la rue des Pastures et l'Allée des Pastures. Nous pouvons voir sur le plan des entrées vers les commerces et les immeubles ainsi que les circulations douces (piétons + cyclistes) parcourant la totalité de la liaison centrale.

[…]

Notons que d'après les informations reçues par le demandeur, les voiries seront privées. La présence de barrières (visibles sur les plans suivants) s'explique entre autres en ce sens afin d'assurer une gestion et un contrôle de manière optimale ».

9. Le plan d'implantation prévoit des barrières devant les accès voitures.

Le plan du niveau 2 « accessibilité piétonne et vélos » renseigne la circulation piétonne et la circulation vélo sur le site (niveau 2). Le plan figure diverses entrées dont des « entrées vélo contrôlées ». Si ces entrées semblent correspondre également à des « entrées piéton », le plan ne renseigne cependant pas que l'accès des piétons au site ferait, lui aussi, l'objet d'un contrôle.

10. Sur le vu des considérations qui précèdent, la demande de permis et l'étude d'incidences comportent un ensemble de renseignements, de prime abord contradictoires puisqu'il est prévu (dans la demande), d'une part, de ne pas créer de voie de communication par terre affectée à la circulation du public et, d'autre part, de réaliser des espaces et cheminements accessibles au public dont une liaison cyclo-piétonne qui traverse le site et qui relie deux voiries, ce qui permet d'assurer une porosité entre le centre-ville et le projet (l'étude ne précisant par ailleurs pas que la porosité du site assurée par la liaison centrale cyclo-piétonne est limitée à certaines heures de la journée).

11. L'avis du 9 juin 2022 émis par la direction juridique, des recours et du contentieux du SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie (TLPE) dans le cadre du recours comporte les passages suivants :

« Considérant que les impositions en termes d'infrastructures et de cheminements relatifs aux personnes à mobilité réduite sont rencontrées; que par ailleurs, des ascenseurs sont disponibles dans les espaces accessibles au public; qu'en outre, le projet est en adéquation avec les recommandations du schéma de développement communal concernant la structuration du réseau routier et de voies douces, dont les objectifs visent notamment :
- "De favoriser la marche à pied par l'amélioration ou la réalisation d'infrastructures permettant d'offrir aux PMR un environnement accessible, confortable et sécurisant lors de tout déplacement"; que les arguments développés *supra* répondent à ces objectifs;
- "De développer l'axe piéton centre-îlot des Pastures, sachant que l'îlot des Pastures deviendra une polarité importante pour la Ville de Binche (...). Pour ce faire, un travail paysager sur les espaces publics doit être mené (...)"; que

force est de constater que le projet est développé de façon circonstanciée afin de rencontre, ces objectifs;

[...];

Considérant que le projet comprend des dessertes piétonnes et des voiries semi-mitoyennes connectées aux trottoirs des rues voisines ainsi que des râteliers vélos; que le site est facilement accessible depuis le réseau routier local et des transports en commun (5 lignes de bus desservent le bien en direction de la gare de Binche), que dès lors le projet répond à l'objectif relatif à la mobilité durable et à l'accessibilité et l'usage des espaces et des équipements par tous les citoyens dont les personnes à mobilité réduite ».

12. L'acte attaqué est motivé notamment comme suit :

« Considérant que le projet prévoit l'aménagement d'un nouveau parking de 424 places; que ce dernier sera à destination du public ainsi que des résidents du projet immobilier et sera accessible par des voies piétonnes; que, comme le relève le Fonctionnaire délégué en première instance, l'ensemble des espaces seront situés sur le domaine privé dont la gestion restera privée.
Considérant que le Fonctionnaire délégué souligne qu'au regard du décret du 06 février 2014 relatif à la voirie communale, celle-ci est définie comme une "voie de communication par terre affectée à la circulation du public, indépendamment de la propriété de son assiette, y compris ses dépendances qui sont nécessaires à sa conservation et dont la gestion incombe à l'autorité communale"; que d'une part, la gestion de ces espaces est privée et que d'autre part, par un arrêt du 03 octobre 2019, le Conseil d'État estime qu'un parking ne peut être qualifié de "voie de communication" dès lors que son objectif n'est pas la circulation de véhicules (d'un point A à un point B) mais leur stationnement; que dans ces conditions de gestion privée d'espaces destinés à l'usage du public, notamment à des fins de stationnement, le décret du 06.02.2014 relatif à la voirie communale n'est pas d'application; qu'une condition s'impose néanmoins afin d'assurer l'usage public de ces espaces via une servitude publique passage ».

13. Il ressort par ailleurs de l'acte attaqué qu'une audition a été réalisée lors de la réunion de la commission de recours du 9 juin 2022. À cette occasion, la demanderesse de permis apporte les précisions suivantes :

« Au niveau de toute l'accessibilité, il est important de préciser qu'il y aura des emplacements publics et privés pour les vélos avec, le long des bâtiments, des parkings pour voitures électriques en respectant toutes les normes exigées par le nouveau décret. Concernant l'hypothétique manque d'accessibilité, on a différents points qui permettent la circulation. On n'a aucun escalier ni ascenseur, on a des rampes naturelles. On a des possibilités de se promener et de rentrer dans le site. Les espaces publics et semi publics, ils seront accessibles par tous et par tout le monde. On a du commerce, on ne va pas fermer les espaces, ça n'aurait pas de sens. On a une place arborée avec du commerce, avec l'objectif d'avoir également de l'Horeca .

[…]

Comment va fonctionner l'articulation entre la gestion des espaces publics et les copropriétés?

II y a une partie accessible au public mais on a aussi toute une partie qui sera les jardins privés des appartements et l'arrière privé des immeubles. Une partie sera ouverte avec une servitude pour le public. Ça permet au public d'accéder à certaines parties tout en protégeant les parties privées.

Les riverains pourront participer à ce qui est offert au public? On a des accès qui seront ouverts.

Les endroits totalement privés sont les petits jardins ce qui n'empêchera pas de circuler sur le site ».

14. L'acte attaqué est assorti de la condition que « les espaces de circulation des véhicules, piétons et de tous, seront à usage public et feront l'objet de la constitution de servitudes publiques de passage dans l'année du commencement du chantier ».

15. Il y a lieu de relever d'emblée qu'il ne ressort pas des dossiers des parties que la demanderesse de permis et l'autorité communale auraient conclu ou qu'elles envisageraient de le faire, par application de l'article 10 précité du décret du 6 février 2014, une convention ayant pour objet l'affectation de ces espaces à la circulation du public pour une durée limitée dans le temps.

Par ailleurs, il n'est pas contesté que le parking projeté, accessible aux propriétaires des logements, aux commerces et au public externe, même en-dehors des heures d'ouverture des commerces, ne constitue pas une voirie communale, son objectif n'étant pas la circulation mais bien le stationnement.

16. En revanche, il ressort des considérations qui précèdent que des espaces publics tels que des cheminements cyclo-piétons et des esplanades sont prévus au sein du site. Au vu des éléments évoqués ci-avant, il n'est pas exclu qu'une partie de ces espaces soient accessibles aux piétons, sans restriction, nonobstant la présence de barrières aux différentes entrées (voitures-vélos).

17. De plus, en assortissant l'acte attaqué de la condition précitée, l'autorité tend à s'assurer que des espaces publics seront bien réservés au passage du public de manière continue, ininterrompue et non équivoque sans limitation de durée, à des fins de circulation publique.

18. En conclusion, nonobstant la volonté affirmée dans la demande de permis de ne pas créer de voie de communication affectée à la circulation du public, plusieurs éléments permettent de penser, *prima facie*, que les différentes caractéristiques d'une voirie publique sont réunies compte tenu, principalement, des esplanades, des cheminements vélos et piétons et de la condition reprise par l'acte attaqué.

Au regard de ces différents éléments, le seul fait qu'il est prévu que la gestion de la voirie n'est pas confiée à l'autorité communale ne suffit pas pour

conclure à l'absence de voirie communale au sens du décret du 6 février 2014 précité.

Pour le surplus, les termes mêmes de l'article 103 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales excluent que la procédure mise en place par cette disposition ne trouve à s'appliquer que si la modification de la voirie communale apparaît au moment du dépôt de la demande de permis.

19. Dans la mesure qui précède, le moyen est sérieux en ses deux branches.

VI. Quatrième moyen, en sa première branche

VI.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les requérants prennent un quatrième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de l'article D.I.l et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), de l'article D.75 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation adéquate des actes administratifs et des principes de bonne administration, dont le devoir de minutie.

En une première branche, ils reprochent à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir examiné la mobilité du projet par rapport à son accessibilité depuis les grands axes de circulation qui traversent la ville de Binche et au sein du site projeté et d'avoir conclu que « la mobilité autre que l'automobile est plus que satisfaisante » alors que cette motivation est contredite par l'étude des incidences sur l'environnement qui met en évidence les problèmes de mobilité que le projet engendrera.

Ils ajoutent que plusieurs riverains, dont la première requérante dans son recours administratif, ont dénoncé ces embarras de circulation dans les rues avoisinantes et ils déplorent que l'auteur de l'acte attaqué se soit limité à examiner l'accessibilité du site, sans prendre en considération ni rencontrer ces réclamations et arguments.

Ils considèrent que le motif de l'acte attaqué selon lequel « ces axes sont susceptibles d'absorber le trafic engendré par le réseau routier » est une clause de

style qui ne permet pas de justifier l'intégration du projet sur le plan de la mobilité et que ce motif est entaché d'une erreur de fait qui révèle en réalité une erreur matérielle.

Ils soutiennent que l'impact du projet sur le trafic des rues avoisinantes contrevient aux objectifs de l'article D.50 du Livre I^{er} du Code de l'environnement. Selon eux, l'augmentation du trafic engendrera une saturation de la circulation de nature à compromettre la qualité de leur cadre de vie.

B. La note d'observations

La partie adverse répond que l'acte attaqué est motivé de manière complète et circonstanciée par référence à l'avis sur recours du 9 juin 2022 de la direction des permis et autorisations du SPW. Elle fait valoir que l'autorité a examiné « l'avis de l'E.I.E. » mais que celle-ci n'était pas tenue de se conformer à cet « avis facultatif ».

Elle considère que le projet comporte un peu moins d'emplacements de parking que le nombre d'emplacements idéal (424 au lieu de 445) et que cette différence a été compensée par le développement d'une mobilité douce.

Elle ajoute que l'étude d'incidences déposée au dossier administratif comporte différentes études de mobilité (l'étude « comptage » et l'étude « capacité des carrefours ») complètes et circonstanciées qui démontrent que l'impact sur la mobilité aux alentours du projet a été valablement analysé.

Selon elle, le seul fait que les requérants ne sont pas d'accord avec ces études ne suffit pas à considérer que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

C. La requête en intervention

La partie intervenante soutient que le moyen est irrecevable en ce qu'il dénonce la violation du devoir de minutie dès lors qu'il ne s'agit pas d'une règle de droit.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué démontre à l'évidence que son auteur s'est préoccupé de l'impact du projet sur la mobilité, et en particulier du charroi généré par le projet sur les voiries avoisinantes, se ralliant sur ce point aux motifs de la décision de première instance.

Elle considère que les requérants se méprennent sur la portée d'une évaluation des incidences. Elle soutient que si l'étude d'incidences a pour objet d'éclairer l'autorité sur les nuisances potentielles d'un projet sur l'environnement, il revient à cette seule autorité de statuer sur la demande de permis, en tenant compte de cette étude, mais aussi des autres avis et de toutes les informations dont elle dispose à cet égard et de trancher, au terme d'une analyse globale, la question de savoir si un projet est acceptable et peut dès lors être autorisé ou non.

Elle estime que le fait que l'étude d'incidences identifie un risque de remontée de files dans la rue de Ressaix avec un report de circulation dans les rues avoisinantes n'implique pas que le projet devrait nécessairement être rejeté.

Elle ajoute que tout nouveau projet sur une friche engendre nécessairement une argumentation du charroi dans les voiries avoisinantes et qu'il est compréhensible que les riverains puissent nourrir une certaine crainte à ce propos. Elle fait valoir que l'autorité doit prendre des décisions dans l'intérêt de la collectivité et qu'il lui revient de décider, sur la base d'une appréciation globale du dossier et des intérêts en présence, si un projet est acceptable ou non.

Elle soutient que l'autorité a eu en l'espèce égard à l'avis du Pôle Environnement du Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui insiste sur le fait que le projet induit une mobilité durable (accès aux magasins en mode doux) et que le complexe implique l'arrivée de 350 nouveaux habitants qui pourront se rendre à pied vers les futurs commerces, de sorte qu'elle a pu autoriser le projet qui satisfaisait les besoins sociaux, économiques et démographiques également visés à l'article D.I.1 du CoDT.

Selon elle, l'autorité a clairement considéré que les voiries du quartier pourraient absorber les flux engendrés par le projet, l'acte attaqué étant motivé sur ce point, tant du point de vue matériel que formel, et il ne s'en déduit aucune erreur manifeste d'appréciation, les requérants pouvant trouver dans le permis délivré une réponse à leurs réclamations.

VI.2. Examen prima facie

1. L'article D.1.1, § 1er, du CoDT dispose comme 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.

§ 2. La Région, les communes et les autres autorités publiques, chacune, dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont acteurs, gestionnaires et garantes de ce développement.

[…]

Les habitants et les acteurs publics et privés contribuent au développement durable et attractif du territoire, par leur participation à l'élaboration de ces outils, par le développement de projets et par les avis qu'ils émettent ».

L'article D.IV.53, alinéa 1er, du CoDT est libellé en ces termes :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code ».

L'article D.75, § 1er, alinéa 1er, du Livre Ier du Code de l'environnement dispose que « le permis et le refus de permis sont motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs de l'article D.50 ». Parmi ces objectifs figurent notamment la protection de l'environnement et du cadre de vie de la population.

2. La motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis, observations et décisions antérieurement intervenues sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus. Le degré de précision de sa réponse dépend notamment de la pertinence de l'argument soulevé.

3. Le moyen est recevable en ce qu'il dénonce la violation du devoir de minutie, principe général de bonne administration, qui oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

4. En l'espèce, il ressort du dossier administratif que la problématique de la mobilité et du trafic engendré par le projet, notamment dans la rue de Ressaix, est bien réelle.

D'une part, l'étude d'incidences conclut l'analyse de la mobilité comme suit :

« En situation projetée

Le charroi généré par le chantier représente au maximum 2% du trafic global enregistré sur la rue des Pastures, ce qui est très faible.
Le charroi généré par les logements et les commerces représente environ 50% de la charge globale enregistrée sur la rue des Pastures (4.737 véhicules/jour en moyenne), ce qui est non négligeable.
Selon l'analyse de la capacité des carrefours environnants, un problème de saturation est particulièrement relevé au carrefour rue de Ressaix/N90 en direction d'Anderlues, ce qui crée des files et un possible report sur les voirie environnantes (notamment la rue de Maromme) ».

D'autre part, les conclusions générales du résumé non technique de l'étude d'incidences sur l'environnement indiquent ce qui suit :

« Lors de l'analyse de l'avant-projet, l'auteur d'étude a mis en évidence divers impacts potentiels et de risques pour l'environnement qu'il convient de gérer. Les points majeurs identifiés concernent :

° la gestion des eaux dont principalement les impacts liés à l'imperméabilisation et la gestion adéquate des évènements pluvieux extrêmes;
° la gestion de la mobilité, où une étude plus fine et à échelle plus large doit être menée en collaboration avec le pouvoir public (Ville de Binche et SPW Mobilité et Infrastructures) au vu des risques de saturation des carrefours et voiries environnant, plus précisément la rue de Ressaix (carrefour avec la N90) ».

5. La problématique de la mobilité a fait l'objet de réclamations au cours de l'enquête publique et a été dénoncée dans certains recours au Gouvernement, notamment par la première requérante. Au vu de l'étude d'incidences, ces observations et arguments sont pertinents.

6. Il ne ressort pas de l'acte attaqué que la demanderesse de permis a répondu à ces critiques lors de son audition. De plus, il n'apparaît pas du dossier administratif qu'une étude « plus fine et à échelle plus large » dont la réalisation était recommandée par l'auteur de l'étude d'incidences a été menée en collaboration avec la ville de Binche et le SPW Mobilité et Infrastructures au vu des risques de saturation des carrefours et voiries environnants.

7. L'acte attaqué est essentiellement motivé par référence à l'avis favorable sous conditions du 3 juin 2022 émis par la direction juridique, des recours et du contentieux, lequel est reproduit dans la décision entreprise.

Cet avis identifie les différentes personnes qui ont introduit des recours administratifs et précise qu'à l'occasion de ceux-ci, elles contestent l'octroi conditionnel du permis compte tenu notamment des éléments suivants :

« Mobilité

[…]

- comptages limités réalisés pendant la crise sanitaire;

- une étude de mobilité plus fine à plus large échelle s'impose;
- les voiries périphériques au site et existantes sont inadaptées à l'augmentation significative du flux des nouveaux véhicules ».

L'avis de la direction juridique, des recours et du contentieux comporte encore les passages suivants :

« Considérant que les argumentaires avancés dans le recours rejoint, pour l'essentiel, les éléments relevés dans les réclamations introduites lors de l'enquête publique; que la décision querellée apporte les réponses escomptées à ces réclamations et argumentaires auquel la Direction juridique des Recours et du Contentieux se rallie pleinement;

[…]

Considérant les arguments du requérant sur la problématique de la mobilité et notamment sur la période de comptage réalisée en période de crise sanitaire; qu'en ce qui concerne la période de comptage, la situation est indépendante de la volonté des autorités locales; qu'au sujet de la mobilité, il y a lieu de relever que la décision querellée a apporté des réponses circonstanciées que l'autorité rejoint totalement, à savoir : "Considérant en ce qui concerne la mobilité, que le site est facilement accessible depuis le réseau routier local et les axes structurants proches (implantation le long de la N 90); que ces axes sont susceptibles d'absorber le trafic engendré par l'activité projetée; que le projet est également accessible en mode doux (trottoirs et passage pour piétons dans toutes les rues avoisinantes ainsi qu'en transport en commun au vu des différents arrêts de bus à proximité du site et desservant 5 lignes différentes et la gare de Binche située à environ 400 mètre du projet; que sur la base de ces éléments, la mobilité autre que l'automobile est plus que satisfaisante (…) Les voitures sont canalisées directement vers les zones de stationnement, le site est donc libre de tout véhicule" ».

8. Dès lors que l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement avait relevé, en situation projetée, un problème de saturation potentiel, particulièrement au carrefour rue de Ressaix/N90 en direction d'Anderlues, de nature à créer des files et un possible report sur les voirie environnantes, et que « l'étude plus fine et à échelle plus large » qu'il recommandait n'a pas été réalisée, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle son auteur considère, d'emblée et sans autre élément d'information à cet égard, que les axes structurants proches (implantation le long de la N 90) sont susceptibles d'absorber le trafic engendré par l'activité projetée.

9. Partant, le quatrième moyen, en sa première branche, est sérieux, sauf en ce qu'il dénonce une erreur manifeste d'appréciation laquelle n'est pas démontrée.

VII. L'urgence

VII.1. Thèses des parties

A. La demande de suspension

Les requérants précisent que leur conseil a interrogé, le 31 août 2022, le conseil de la société bénéficiaire du permis sur la date de commencement des travaux et qu'aucune réponse ne lui a été donnée. Ils estiment par conséquent être en droit d'introduire une demande de suspension ordinaire.

Ils dénoncent les inconvénients suivants :

- un risque d'inondation de leurs propriétés par débordement du cours d'eau qui passe à proximité du projet (troisième et cinquième requérants), mais aussi par ruissellement (troisième et cinquième requérants) et par débordement du système d'égouttage de Binche (deuxième, quatrième et cinquième requérants);
- la suppression d'un accès à la voirie communale et de l'accès aux garages des premier et quatrième requérants en raison de la disparition du parking public sur lequel se situe la servitude de passage qu'ils empruntent actuellement;
- une perte d'intimité (première et troisième requérants);
- une perte de vue (première, deuxième et quatrième requérants);
- une perte d'ensoleillement;
- des embarras de circulation (première, quatrième et cinquième requérants).

B. La note d'observations

La partie adverse considère que le traitement de cette affaire n'est pas incompatible avec le délai de traitement habituel d'une requête en annulation.

C. La requête en intervention

La partie intervenante estime que :

- l'inconvénient craint par les premier et quatrième requérants quant à la suppression d'un accès à la voirie communale et à leur garage est hypothétique;
- le risque d'inondation est inexistant au vu de l'étude du bureau ABO, dont les conclusions ne sont pas critiquées par les requérants, laquelle considère que la réalisation du projet aura un impact favorable tant du point de vue des surfaces perméables qu'en ce qui concerne la temporisation et l'infiltration des eaux;
- la perte d'intimité est un inconvénient normal du voisinage;
- la perte de vue et les problèmes de mobilité ne sont pas suffisamment graves.

VII.2. Examen

L'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1er et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué ».

S'agissant de la notion d'« urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation », l'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

S'agissant de la gravité du préjudice, les inconvénients redoutés sont un risque d'inondations par ruissellement et par débordement, la suppression d'un accès à une voirie publique, un impact visuel et une perte d'intimité, une augmentation du trafic et la surcharge de la rue de Ressaix. Il y a lieu d'insister sur l'ampleur du projet, lequel porte principalement sur la construction de surfaces commerciales importantes, de 166 appartements et de 424 places de parking. Il ressort par ailleurs de l'étude d'incidences qu'il existe un risque de saturation de certains carrefours ainsi qu'une augmentation considérable de files dans les rues avoisinantes du projet. Partant, le risque d'une atteinte grave au cadre de vie des requérants est établi à suffisance, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'ensemble des inconvénients redoutés.

S'agissant de l'aspect temporel de l'urgence, il y a lieu de considérer que si le chantier se réalisera en quatre phases successives sur une durée totale de près de quatre ans, il n'est pas exclu qu'il soit fortement avancé avant l'issue d'une procédure en annulation.

Compte tenu de l'ampleur et de la nature du projet, la suspension de l'acte attaqué est de nature à éviter de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure au cas où l'autorisation serait annulée après la réalisation d'une partie des constructions projetées.

Partant, la condition de l'urgence est rencontrée.

VIII. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, 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, sont réunies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 28 juin 2022 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales octroie à la SA United Real Estate un permis intégré ayant pour objet la construction d'un ensemble commercial d'une surface commerciale nette de 5.525 m^2, de 166 appartements et de 424 places de parking sur un bien situé avenue Wanderpepen à Binche.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre siégeant en référé, le 26 janvier 2023 par :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay