

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.766 du 9 février 2024

A. 238.292/XIII-9918

En cause : **E.M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme IMMO AVAL BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des Dessus de Lives 8
5101 Loyers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 janvier 2023 par la voie électronique, le requérant demande, d'une part, l'annulation de la décision du 25 novembre 2022 par laquelle la commission de recours sur les implantations commerciales procède au retrait d'une décision du 13 juillet 2022 et octroie à la société anonyme (SA) Immo Aval Belgium un permis intégré ayant pour objet l'extension d'un magasin Intermarché, emportant la création d'un ensemble commercial, situé route de Saussin n° 48 à Spy et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 février 2023, la SA Immo Aval Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 4 janvier 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 février 2024.

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

M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le litige est relatif à un projet de démolition et de reconstruction d'un magasin Intermarché sur un bien sis route de Saussin n° 48 à Spy (Jemeppe-sur-Sambre) et cadastré 5^{ème} division, section C, n° 101L.

Le bien faisant l'objet de la demande est situé, pour la partie la plus proche de la route de Saussin, en zone d'habitat à caractère rural et, pour le solde, en

zone agricole au plan de secteur de Namur, adopté par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1986.

Il figure en outre, pour la partie la plus proche de la route, en zone de traversée d'agglomération et, pour le solde, en zone agricole d'intérêt paysager au schéma de développement communal.

Il est également situé, pour la partie la plus proche de cette voirie, en aire de bâti en traversée d'agglomération et, pour le solde, en aire de milieu rural au guide communal d'urbanisme.

2. Le 13 août 2007, le collège communal de Jemeppe-sur-Sambre délivre à la SA Ecospy un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'une surface commerciale sur un bien sis route de Saussin n° 48 à Spy.

3. Par la suite, la partie intervenante sollicite, pour le même bien, un permis intégré ayant pour objet la démolition du bâtiment existant, l'extension du magasin Intermarché et l'aménagement des abords, couvrant une superficie commerciale nette totale de 1.494 m².

Le 2 août 2021, la commission de recours sur les implantations commerciales refuse de faire droit à cette demande.

4. Fin 2021, la partie intervenante introduit une nouvelle demande de permis intégré ayant pour objet la démolition, la reconstruction et l'extension d'un magasin Intermarché, la pose d'enseignes et l'aménagement des abords, couvrant une superficie commerciale nette de 1.494 m².

Le dossier est réceptionné par les services du fonctionnaire délégué le 20 décembre 2021.

5. Parmi les avis sollicités en cours d'instruction, le collège communal de Sambreville émet un avis favorable 3 février 2022.

6. Une enquête publique est organisée du 11 au 25 février 2022 sur le territoire de la commune de Jemeppe-sur-Sambre, elle donne lieu à six réclamations.

7. Le 16 mars 2022, le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire des implantations commerciales informent le collège communal de Jemeppe-sur-Sambre

et la demanderesse de permis de leur décision de proroger de trente jours le délai imparti pour la rédaction de leur rapport de synthèse.

8. Le 22 mars 2022, le collège communal de Jemeppe-sur-Sambre transmet au fonctionnaire des implantations commerciales le procès-verbal de clôture de l'enquête publique, ainsi que son avis favorable conditionnel émis le 21 mars 2022.

9. Le 30 mars 2022, le fonctionnaire délégué transmet au fonctionnaire des implantations commerciales son avis favorable conditionnel destiné à établir le rapport de synthèse.

10. Le 5 avril 2022, le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire des implantations commerciales transmettent au collège communal de Jemeppe-sur-Sambre leur rapport de synthèse dans lequel ils concluent à l'octroi conditionnel du permis sollicité.

11. Le 11 avril 2022, le collège communal de Jemeppe-sur-Sambre délivre le permis sollicité.

12. Plusieurs personnes physiques, dont le requérant, introduisent contre cette décision des recours administratifs auprès de la commission de recours.

13. Le 31 mai 2022, l'observatoire du commerce émet un avis favorable.

14. Le 10 juin 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du SPW-Territoire Logement Patrimoine Énergie (SPW-TLPE) transmet un avis favorable conditionnel.

15. À une date inconnue, la demanderesse de permis communique un « contre-argumentaire des recours introduits auprès de la Commission de Recours ».

16. Le 23 juin 2022, une audition a lieu devant la commission de recours, au terme de laquelle celle-ci décide d'accorder, sous conditions, le permis intégré.

17. Le 13 juillet 2022, elle déclare les recours recevables et octroie, sous conditions, le permis intégré sollicité.

18. Le 12 septembre 2022, le requérant introduit un recours en annulation et une demande de suspension à l'encontre de ce permis.

19. Le 25 novembre 2022, la commission de recours décide de retirer sa décision du 13 juillet 2022 et d'octroyer un nouveau permis intégré.

Il s'agit de l'acte attaqué.

20. Par l'arrêt n° 258.752 prononcé ce jour, le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en annulation et la demande de suspension introduits le 12 septembre 2022.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SA Immo Aval Belgium, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèse du requérant

Le requérant relève que la décision du 25 novembre 2022 comporte deux objets. Il indique ne pas avoir « strictement intérêt » à attaquer cette décision en tant qu'elle retire le permis du 13 juillet 2022 contre lequel il a également introduit un recours en annulation.

V.2. Examen

L'acte attaqué comporte deux objets distincts : d'une part, il octroie un nouveau permis intégré (articles 1^{er} à 10 de son dispositif) et, d'autre part, il retire la décision de la commission de recours du 13 juillet 2022 (article 11 de ce dispositif).

Comme il le concède, le requérant n'a pas d'intérêt à attaquer le retrait de la décision du 13 juillet 2022 puisque celui-ci ne lui fait pas grief.

Partant, le recours est recevable en tant qu'il vise les articles 1^{er} à 10 du dispositif de l'acte attaqué et irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'article 11 du même dispositif.

VI. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que la première branche du sixième moyen est fondée.

VII. Sixième moyen, en sa première branche

VII.1. Thèses des parties

A. Le requérant

Le requérant prend un sixième moyen de la violation des articles 101, § 5, alinéa 3, et 104, § 3, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles D.IV.6 [lire : D.IV.7] et D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT), des principes de bonne administration, du principe de cohérence dans l'action administrative, du principe de prudence, du devoir de minutie ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de fait et de droit, du défaut de motivation interne, de la contradiction entre les motifs et le dispositif, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, il indique avoir dénoncé dans son recours administratif une erreur dans la demande de permis en ce que celle-ci ne mentionne pas le débordement du bâtiment projeté (et pas uniquement du parking) dans la zone agricole ainsi que l'absence de mécanisme dérogatoire permettant l'octroi du permis. Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir examiné ce point.

Il considère que la longueur de la façade Est du bâtiment en projet est de 47,95 mètres et que, dans la mesure où il s'implante à plus de 2,05 mètres de la chaussée, ce bâtiment empiète sur la zone agricole, même dans la nouvelle mouture du projet.

Il en déduit que la limite de la zone agricole est mal estimée et mal représentée sur les plans déposés à l'appui de la demande de permis, dès lors que le terrain est en zone d'habitat à caractère rural sur 50 mètres de profondeur à partir de la voirie (route de Saussin) et en zone agricole au-delà de cette distance.

Il s'appuie notamment sur une comparaison du plan déposé dans le cadre de la demande de permis avec le plan du permis de lotir « indivision François » où se situe sa parcelle (lot n° 5), ainsi que sur le fait que la limite avec la zone agricole est marquée par l'extrémité du muret de pierres traditionnelles qui borde la rue de Floreffe.

Il ajoute qu'il y a une différence, en l'espèce, entre la chaussée, dont l'accotement est construit, et le domaine public, la limite de la parcelle n'étant pas la limite de la chaussée.

Il conclut que, dès lors que le bâtiment empiète sur la zone agricole, l'acte attaqué, d'une part, est entaché d'erreurs sur les circonstances de fait et de droit et, d'autre part, viole les articles D.IV.7 et D.IV.13 du CoDT.

B. La partie adverse

La partie adverse répond qu'à la suite de l'examen auquel ont procédé le fonctionnaire délégué en première instance et le SPW-TLPE en degré de recours, l'acte attaqué exclut par ses conditions que l'implantation du projet se situe dans la zone agricole. Seul est implanté en dérogation au plan de secteur le bassin d'infiltration paysager, qui ne fait pas grief à la partie requérante et dont elle ne se plaint d'ailleurs pas.

C. La partie intervenante

La partie intervenante estime que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 101, § 5, alinéa 3, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, de l'article D.IV.6 du CoDT, ainsi que des principes de bonne administration, de cohérence dans l'action administrative et de prudence, faute pour la partie requérante de démontrer en quoi ces principes et dispositions ont été violés.

Elle estime que l'acte attaqué fait apparaître que son auteur a examiné la problématique du respect du plan de secteur par le projet, eu égard à l'avis du fonctionnaire délégué émis en première instance et à l'avis de la DJRC, compte tenu à la fois de la motivation de ces avis et de la reproduction, dans le dispositif du permis, de la condition suggérée par ces deux instances, celle-ci imposant de supprimer les emplacements de parking situés en zone agricole.

Elle en déduit que l'acte attaqué permet à la partie requérante de trouver une réponse à l'observation émise dans le cadre de son recours administratif et que la motivation du permis fait apparaître que son auteur disposait de toutes les informations nécessaires pour statuer en connaissance de cause.

Se référant à la jurisprudence, elle considère que la distance de 50 mètres déterminant la zone d'habitat à caractère rural se calcule à partir du « bord de la voirie », étant entendu que le « bord de la voirie » se confond avec la limite entre le domaine public et le domaine privé. Elle estime que cette interprétation est confirmée par un courriel du 9 juin 2022 envoyé par le SPW-TLPE.

Elle ajoute que les plans soumis à l'appréciation de l'autorité démontrent que le bâtiment s'implante dans la limite des 50 mètres de la zone d'habitat à caractère rural. Elle se réfère en particulier au plan qu'elle produit en pièce n° 11 de son dossier, sur lequel est représentée la distance séparant la limite entre le domaine privé et le domaine public ainsi que l'extrémité du bâtiment projeté.

Elle s'appuie également sur son contre-argumentaire pour affirmer que les limites de propriété des parcelles concernées par le projet se situent en retrait du trottoir empierré (plus concrètement, à cinq mètres de sa limite extérieure). Pour ce faire, il suffit, selon elle, de constater, d'une part, que, sur les extraits cadastraux, cette bande de terrain ne fait pas partie des parcelles concernées par le projet mais bien du domaine public au même titre que le trottoir et la voirie et que, d'autre part, sur cette bande de terrain, est implanté un poteau d'arrêt du réseau TEC, ce qui confirme bien qu'elle fait partie des accotements de la voirie et donc du domaine public.

Elle soutient enfin que le plan de lotissement n'est pas pertinent, le seul document à prendre en considération étant le plan de secteur.

VII.2. Examen

1. Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 101, § 5, alinéa 3, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, de l'article D.IV.7 du CoDT et des principes de bonne administration, de cohérence dans l'action administrative et de prudence, à défaut, pour le requérant, d'exposer en quoi ces dispositions et principes ont été violés.

2. En cas de doute pour déterminer dans quelle zone du plan de secteur un bien se situe, seul un extrait de ce plan, dans sa version papier, fait foi.

Les plans de secteur ayant été dressés sur la base de cartes de l’Institut Géographique National (IGN) et d’orthoplans, le parcellaire cadastral n’est pas décisif pour fixer les limites des zones.

Il n’est pas plus déterminant de s’appuyer, si ce n’est à titre purement informatif, sur la version numérisée du plan de secteur qui figure sur WalOnMap, l’outil cartographique de la Région wallonne.

Il faut en effet avoir égard à la planche « Spy 47/2 » du plan de secteur de Namur.

3. Les parties ne contestent pas que la zone d’habitat à caractère rural du plan de secteur, prenant la forme d’un ruban le long du projet autorisé par l’acte attaqué, s’étend sur une profondeur de 50 mètres.

En revanche, le point de départ de cette distance fait débat.

Celle-ci se mesure en principe à partir du bord de la voirie, étant entendu que celle-ci comprend l’espace du domaine public destiné indifféremment aux usagers, que ce soit pour le passage des véhicules et des piétons ainsi que pour le parage des véhicules, et ses accotements.

La profondeur de 50 mètres doit se calculer à partir du bord de la voirie telle qu’elle existait au jour de l’adoption du plan de secteur, sous peine que tout élargissement ultérieur de la voirie vienne modifier le zonage et ait systématiquement pour effet de réduire la zone agricole.

4. En l’espèce, l’extrait de la planche « Spy 47/2 » du plan de secteur de Namur figure – par un trait noir continu – la route de Saussin aux abords du projet, laquelle est bordée par une bande linéaire de 50 m de zone d’habitat à caractère rural, le surplus étant affecté à la zone agricole.

Cette bande se mesure à partir de l’extrémité de la route de Saussin, en ce compris les éventuels trottoirs, accotements et emplacements de stationnement, dans sa configuration de l’époque.

5. Par un courriel du 13 juin 2023 adressé à la partie adverse, l'auditeur rapporteur a demandé que lui soit transmise « une copie de l'orthoplan sur la base duquel le plan de secteur a été établi (planche “Spy 47/2”) ».

Par un courriel du 23 juin 2023, la partie adverse a répondu que « les orthophotoplans ne sont plus disponibles ». Elle produit néanmoins une photo de la superposition du fond de plan et de la planche originale du plan de secteur.

À l'audience, la partie intervenante soutient que le calage de cette superposition n'est pas précis. À l'appui de sa thèse, elle produit une autre superposition – qu'elle déclare avoir sollicité auprès de la partie adverse – sur laquelle la configuration est largement modifiée. À son tour, la partie requérante affirme que le calage réalisé sur cette seconde superposition n'est pas précis.

À l'audience toujours, la partie intervenante produit l'orthoplan de 1976 qui, selon toute vraisemblance, a servi de base pour établir le plan de secteur, ce dernier ayant été arrêté provisoirement par un arrêté ministériel du 8 mars 1976. Cet orthoplan figure sur la parcelle concernée un muret qui semble apparaître sur le fond de plan ayant servi de base à l'établissement du plan de secteur. Il ressort également de cet orthoplan qu'entre ce muret et la route *sensu stricto* figuraient de la végétation ainsi qu'un accotement non rectiligne. Les parties requérante et intervenante ne s'accordent pas sur le fait de savoir si ces deux éléments relèvent de la voirie ou s'ils marquent le début de la zone d'habitat à caractère rural, tandis que la partie adverse se réfère à ses écrits de procédure.

6. Il résulte de ce qui précède qu'à ce stade, le point de départ de la zone de 50 mètres ne peut être fixé avec certitude de sorte que cette question ne peut être tranchée en débats succincts.

7. Si l'acte attaqué impose, en son article 2, 4°, de respecter les conditions figurant dans l'avis de la DJRC, lequel exige de « supprimer les emplacements de stationnement localisés en zone agricole au plan de secteur », cette prescription ne concerne que ces emplacements et non le bâtiment autorisé par l'acte attaqué.

8. L'incertitude affectant le zonage du bien concerné et le fait que la partie requérante avait, dans son recours administratif, expressément fait valoir que le bâtiment autorisé empiétait sur la zone agricole exigeaient de l'auteur de l'acte

attaqué qu'il rencontre cet argument. À défaut de l'avoir fait, le grief pris de la motivation formelle des actes administratifs est fondé.

9. La première branche du sixième moyen est partiellement recevable et fondée dans la mesure qui précède.

10. En conclusion, le sixième moyen est partiellement fondé en sa première branche.

11. Les conclusions du rapport de l'auditeur peuvent être partiellement suivies. Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de lui accorder une indemnité de procédure correspondant au montant de base de 770 euros, conformément à l'article 67, § 2, dernier alinéa, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui prévoit qu'aucune majoration de l'indemnité de procédure n'est due lorsque, comme en l'espèce, l'affaire n'appelle que des débats succincts.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Immo Aval Belgium est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision de la commission de recours sur les implantations commerciales du 25 novembre 2022 en tant qu'elle octroie à la SA Immo Aval Belgium un permis intégré ayant pour objet l'extension d'un magasin Intermarché, emportant la création d'un ensemble commercial, situé route de Saussin n° 48 à Spy.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay