

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 142.327 du 17 mars 2005

A.155.994/XIII-3505

En cause :

1. **GREGOIRE** Hugo,
2. **GREGOIRE** Jean-Christophe,
ayant tous deux élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Ville de Verviers,
ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 septembre 2004 par Hugo GREGOIRE et Jean-Christophe GREGOIRE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 9 juillet 2004 leur refusant le permis d'urbanisme sollicité pour la transformation d'un immeuble situé rue de la Station, 33-35, à 4800 Verviers, en vue d'y créer une brasserie-restaurant et trois appartements;

Vu la demande introduite simultanément par les mêmes requérants tendant à la suspension de l'exécution de l'acte précité;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 2 décembre 2004, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 16 décembre 2004 à 9.30 heures, date à laquelle l'affaire a été remise sine die;

Vu la requête introduite le 6 janvier 2005 par laquelle la ville de Verviers demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 21 janvier 2005, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 3 février 2005 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le premier requérant et Me B. PAQUES, avocat, comparaisant pour les requérants, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me N. VAN DAMME, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit :

1. Hugo GREGOIRE introduit le 31 juillet 2002 une demande de permis d'urbanisme tendant à la rénovation d'un bâtiment existant situé rue de la Station, 33-35, à Verviers, en vue d'y créer une brasserie-restaurant et trois appartements. Ce projet

s'implante à proximité d'un site retenu par la ville de Verviers pour l'édification d'un centre devant accueillir des magasins d'usines, appelé l'OUTLET MALL. Il est accusé réception de la demande le 8 août 2002.

2. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers émet un avis défavorable sur le projet le 8 octobre 2002. Le motif essentiel tient au fait que la mise en oeuvre des projets de développement du site de Verviers-Ouest impose que l'autorité communale définisse plus précisément l'affectation des zones immédiatement limitrophes au site, dans le respect du plan de secteur; un plan communal d'aménagement (P.C.A.) définissant les prescriptions relatives à ces zones sera adopté incessamment par le conseil communal.

3. Le fonctionnaire délégué donne, le 5 décembre 2002, un avis favorable conditionnel.

4. Le 8 janvier 2003, Hugo GREGOIRE demande au fonctionnaire délégué de statuer sur sa demande de permis en application de l'article 118 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Le fonctionnaire délégué prend, le 6 février 2003, une décision de refus. Toutefois, la décision n'est pas envoyée au demandeur de permis dans le délai imparti, avec pour conséquence que cette absence de décision équivaut à un refus de permis.

5. Hugo GREGOIRE introduit un recours auprès du Gouvernement wallon, le 27 mars 2003. Le recours est reçu le lendemain. Les parties sont entendues le 28 avril 2003 par la commission d'avis sur les recours.

6. Hugo GREGOIRE adresse au Gouvernement wallon une lettre de rappel le 13 juin 2003. Cette lettre est reçue par son destinataire le 16 juin 2003.

7. Le 15 juillet 2003, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement accueille le recours et accorde le permis moyennant le respect de certaines conditions. L'arrêté est notifié par une lettre datée du 16 juillet 2003, mais, bien que la lettre de notification porte la mention "par recommandé avec accusé de réception", l'arrêté parvient à son bénéficiaire le 17 juillet 2003 par "Taxipost". Il a été annulé par un arrêt n° 134.242 du 10 août 2004.

8. Les requérants introduisent, le 23 décembre 2003, une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant le même objet que la première demande. Il leur en est

accusé réception le 23 janvier 2004. Le service urbanisme de la ville de Verviers émet un avis défavorable sur le projet.

9. Le P.C.A. n° 22, dit "rue de la Station", est adopté le 2 mars 2004 par le conseil communal de Verviers (il sera approuvé par l'arrêté ministériel du 8 juillet 2004, publié au Moniteur belge du 12 août 2004). Il couvre la superficie tracée sur les plans de destination, à savoir la partie de la rue de la Station située du côté du bâtiment appartenant aux requérants, le début de la rue Lucien Defays et le début de la rue Peltzer de Clermont. Le but du plan est de "favoriser l'habitat et restreindre au maximum le commerce et l'HORECA dans la partie "maison en rangée" de la rue de la Station et de "permettre l'implantation d'établissements hôteliers, culturels et de loisirs sur le site S.A.E/VE n° 125".

10. Le 30 mars 2004, les requérants saisissent le fonctionnaire délégué, en application de l'article 118 du CWATUP. Le fonctionnaire délégué rejette la demande de saisine, le 5 avril 2004.

11. Le 13 avril 2004, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers rejette la demande de permis d'urbanisme, en raison de la contradiction existant entre le projet des requérants et le projet de plan communal d'aménagement relatif à la rue de la Station.

12. Les requérants introduisent un recours devant le Gouvernement wallon, le 22 avril 2004, contre la décision de la ville de Verviers.

13. Les requérants introduisent, le 2 juin 2004, un recours contre le refus tacite du fonctionnaire délégué, dû à l'absence de décision de celui-ci dans les délais requis. Les parties sont entendues par la commission d'avis sur les recours le 7 juin 2004. Celle-ci remet un avis favorable sur le projet, pour les mêmes motifs que l'avis favorable donné par la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.).

14. Le 9 juillet 2004, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement annule la décision du 13 avril 2004 du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers et refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé en raison de l'incompatibilité existant entre le projet des requérants et le P.C.A. n° 22 approuvé le 8 juillet 2004 par le Gouvernement wallon. L'acte attaqué est notifié aux requérants le 2 août 2004 et réceptionné le 4 août 2004;

Considérant que, par requête introduite le 6 janvier 2005, la ville de Verviers demande à intervenir dans la procédure en annulation; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 119 à 121 et 47 à 52 du CWATUP, du principe général de droit d'égalité, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de proportionnalité et de bonne administration, de l'article 159 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que dans la première branche du moyen, les requérants soutiennent notamment que les P.C.A. n^{os} 21 et 22 sont contraires aux principes d'égalité et de proportionnalité et doivent être écartés en application de l'article 159 de la Constitution; que les requérants font reproche au P.C.A. n^o 22 "de prévoir l'interdiction du secteur HORECA rue de la Station, et donc d'empêcher (leur) projet (...), alors que les mêmes activités pourront s'implanter à de nombreux endroits à proximité immédiate de leur bien, et donc sur des parcelles qui présentent les mêmes caractéristiques"; qu'ils font valoir notamment ce qui suit :

- 1^o) le P.C.A. n^o 21 permet l'implantation de 400 m² d'activités relevant du secteur "Horeca" au sein de la zone B1 destinée aux "magasins d'usines"; "on perçoit mal pour quelle raison équitable les promoteurs de ce complexe commercial, sous forme d'OUTLET MALL, devraient être seuls à pouvoir bénéficier de l'implantation d'activités relevant du secteur HORECA"; "en tout état de cause, si l'objectif est de contraindre la clientèle de l'OUTLET MALL de se rendre au centre-ville, aucune raison objective ne permet de justifier que ces 400 m² de secteur HORECA soient implantés à l'intérieur dudit complexe"; "il pourrait tout autant l'être en face, à savoir à l'endroit du projet des requérants", qui ne présente qu'une superficie de 150 m²;
- 2^o) le P.C.A. n^o 21 reprend dans son périmètre une zone d'habitat située en face du complexe commercial et dans le prolongement de la rue de la Station; cette zone est notamment destinée au secteur "Horeca"; "ce qui est donc interdit par le plan communal d'aménagement n^o 22 en face du complexe commercial est par contre explicitement autorisé dans le prolongement de la rue de la Station, à savoir dans la rue aux Laines, dans la même situation, c'est-à-dire en face du complexe commercial";

- 3°) plusieurs autres zones reprises à l'intérieur du P.C.A. n° 21 permettent également, sans réserve, l'implantation d'activités relevant du secteur "Horeca"; ainsi, les zones B.2.1., B.2.2., B.2.4. et B.2.6.;
- 4°) le P.C.A. n° 22 permet que les activités non conformes à la destination de la zone, antérieures à l'approbation définitive du plan, subsistent; alors qu'il "est contraire au principe d'égalité et de proportionnalité de permettre le maintien des activités en cours sans également permettre la poursuite des projets qui ont vu le jour avant l'adoption provisoire du plan communal d'aménagement n° 22", comme c'est le cas du projet des requérants;
- 5°) la zone A.4. du P.C.A. n° 22 autorise des bars et des restaurants sur le site "S.A.E./VE n° 125", complémentirement aux établissements hôteliers, culturels et récréatifs prévus sur ce site;
- 6°) la rue Peltzer de Clermont, qui n'est pas visée par le P.C.A. n° 22, pourrait accueillir des restaurants;

Considérant que le P.C.A. n° 21, dit "site de Verviers-Ouest", a été adopté le 18 septembre 2000 par le conseil communal de Verviers et approuvé par l'arrêté ministériel du 6 juin 2001; qu'il couvre la superficie tracée sur les plans de destination, à savoir la partie de la rue de la Station située en face du bâtiment dont les requérants sont propriétaires, la rue aux Laines, qui se trouve dans le prolongement de la rue de la Station, la place située entre ces deux rues, et une partie de la rue d'Ensival menant à la place de la Victoire; que le but du plan est "la mise en oeuvre d'une zone d'activité économique mixte susceptible d'accueillir des activités économiques et commerciales nécessitant de grands espaces", sous la forme d'un grand complexe commercial de type "magasins d'usines" ("Factory Outlet Mall");

Considérant que la partie adverse fait observer que le P.C.A. n° 21 n'incluant pas dans son périmètre le projet qui fait l'objet de l'acte attaqué, les observations relatives à ce plan communal d'aménagement ne sont pas pertinentes; qu'elle fait valoir que "le fait (...) qu'à proximité immédiate du projet de l'Horeca peut être autorisé est inhérent à tout plan communal d'aménagement", lequel "fixe des limites et découpe des zones"; que selon elle, "ces limites et ces découpages ne sont pas critiquables, sauf à démontrer l'erreur manifeste d'appréciation, ce que ne font pas les parties requérantes";

Considérant qu'en substance, la partie intervenante relève ce qui suit :

- quant au P.C.A. n° 21, que "concernant des espaces proches du site et notamment la rue aux Laines, il est vrai qu'aujourd'hui, les prescriptions du P.C.A. dérogatoire permettraient d'y implanter des établissements HORECA", mais que, "vu son pouvoir d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme, le collège des bourgmestre et échevins estime qu'il conviendrait de refuser de telles demandes car elles sont manifestement contraires à la politique qu'il entend mener" et que "d'ailleurs, le Conseil communal a sollicité du gouvernement, seul compétent pour ce faire (...) qu'il initie la procédure de révision du plan communal d'aménagement dérogatoire pour étendre les interdictions d'implantation de commerces HORECA dans tous les environs immédiats du site, y compris dans l'ensemble de la rue aux Laines";
- quant à la rue Pelzer de Clermont, que "la partie en zone d'habitat est couverte par le P.C.A. n° 22 qui y prohibe l'HOECA" et que "l'autre partie n'a pas été reprise dans le P.C.A. parce que l'affectation au plan de secteur ne permettrait l'implantation d'activité HORECA que moyennant une dérogation sur le pied de l'article 111 du CWATUP", ce que le collège refuserait;
- quant aux " 400 m² d'HOECA sur le site de l'OUTLET MALL", qu'il s'agit d'une superficie dédiée à la restauration rapide, totalement différente des autres établissements HORECA;
- quant aux commerces déjà existants, qu'il faut noter "qu'il n'existe pas réellement d'établissements HORECA à proximité du site de l'OUTLET MALL à l'heure actuelle" et que "le café voisin de l'établissement de Monsieur GREGOIRE est aujourd'hui à l'abandon et dans un état de décrépitude totale"; qu'elle ajoute que s'il est vrai que les P.C.A. n°s 21 et 22 ne remettent pas en cause les établissements existants, c'est "conforme aux principes généraux du droit de l'aménagement du territoire qui laissent subsister des installations et des activités non conformes à un plan d'aménagement postérieur" et que, "de plus, cette possibilité correspond également à un point d'équilibre qui a été voulu entre tous les intervenants du dossier pour garantir la viabilité du centre ville mais également de ne pas porter atteinte aux établissements existants"; qu'elle prétend que "l'achat par Messieurs GREGOIRE des n°s 33 et 35 de la rue de la Station dans le but d'y implanter un commerce HORECA est une action spéculative : sachant parfaitement qu'aucun établissement HORECA ne pourra s'installer sur le site de l'OUTLET MALL, ils

achètent un bâtiment à proximité immédiate de ce site pour y implanter au plus vite un tel établissement et espérer être le seul à proximité";

Considérant que l'aménagement du territoire implique nécessairement que des destinations différentes soient attribuées aux diverses parties de ce territoire, et que des parcelles voisines soient dotées d'un statut juridique différent; que la répartition du territoire en zones distinctes entraîne des différenciations qui, en elles-mêmes, n'ont pas de caractère discriminatoire; que le principe d'égalité s'oppose à ce que des parcelles comparables fassent l'objet d'un traitement différent sans justification objective et raisonnable, ce traitement étant alors le fruit d'une appréciation entachée d'arbitraire;

Considérant qu'en l'espèce, le P.C.A. n° 21 se fixe l'objectif suivant :

" Les affectations nouvelles retenues pour le site doivent permettre l'implantation d'activités apportant une fréquentation supplémentaire importante, en vue d'assurer sur le Centre-Ville des retombées économiques positives indispensables au niveau du commerce local et de l'emploi, du fait de l'élargissement de la zone de chalandise importante suscitée par ces activités, et ce, en relation avec les objectifs d'ordre touristique et culturel que s'est fixée l'autorité communale.

Par conséquent, la nouvelle affectation du site sera principalement la mise en oeuvre d'une zone d'activité économique mixte susceptible d'accueillir des activités économiques et commerciales nécessitant de grands espaces, qu'il est malaisé de trouver dans un tissu urbain de forte densité.

Il faut toutefois mentionner que le bâti existant des rues aux Laines et d'Ensival, majoritairement destiné à la résidence, sera affecté à une zone d'habitat" (P.C.A. n° 21, prescriptions urbanistiques, p. 1);

Considérant que dans ce but, le P.C.A. n° 21 prévoit la construction et l'aménagement d'un centre commercial de type "magasins d'usines" ("Factory Outlet Mall"), où "les activités du secteur HORECA ne sont admises qu'à concurrence d'une superficie de 400 m²" (P.C.A. n° 21, prescriptions urbanistiques, point B.1., p. 11); que le but de cette restriction est énoncé dans le P.C.A. n° 22 et dans l'arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 8 juillet 2004, approuvant le P.C.A. n° 22, dans les termes suivants :

- "En ce qui concerne les affectations retenues dans le P.C.A. n° 21 précité, une des préoccupations principales des autorités communales est de favoriser l'implantation d'activités apportant une fréquentation importante en vue d'assurer sur le Centre-Ville des retombées économiques positives indispensables au niveau du commerce local.

Dans cet ordre d'idées, les activités du secteur HORECA ont été limitées à 400 m² dans la zone des bâtiments à destination de magasins d'usines prévue dans ledit plan" (P.C.A. n° 22, prescriptions urbanistiques, p. 1).

- "Considérant que le plan tend à maîtriser l'urbanisation aux abords du plan communal d'aménagement de l'ancienne Gare de l'Ouest, en favorisant l'habitat et en limitant le développement de l'HORECA à proximité des magasins d'usine, afin de maintenir un équilibre entre le site de l'Outlet Mall et le centre-ville de Verviers;

(...)

Considérant que cette restriction trouve son fondement dans une convention, conclue entre les autorités communales et les commerçants verviétois, en date du 1^{er} avril 1999, selon laquelle les commerçants verviétois donnaient leur accord sur l'implantation du complexe de l'Outlet Mall, à condition d'interdire l'implantation, sur ledit site, de commerces de l'HORECA, et permettre alors la liaison entre le nouveau concept et le centre-ville;

(...)

Considérant (...) que l'option de ne pas implanter de commerces de détails et HORECA dans les rues qui mènent le plus directement au centre-ville, permet d'avoir une liaison fonctionnelle entre le complexe et le centre-ville (arrêté du 8 juillet 2004, pp. 2 et 4)";

Considérant qu'en synthèse, le but des P.C.A. n°s 21 et 22 est d'amener les clients qui fréquentent le complexe commercial à se restaurer dans le centre-ville; que cet objectif est encore confirmé par la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Verviers du 13 avril 2004 rejetant la demande de permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

- " Qu'il est rappelé l'accord conclu avec les commerçants verviétois, précisément dans le but de favoriser le retour des personnes fréquentant le complexe commercial vers l'hypercentre en vue de consommation;

Considérant que, si la volonté commune est de favoriser le commerce verviétois dans son ensemble, cela ne se fait évidemment pas au profit d'un intérêt particulier";

Considérant que, cependant, le P.C.A. n° 21 admet que les "bâtiments principaux en ordre continu" se trouvant dans la rue aux Laines, affectés à la résidence,

soient aussi affectés aux commerces "Horeca", "pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage"; que ces bâtiments sont situés à quelques mètres de l'"Outlet Mall" , alors que l'immeuble des requérants, qui fait aussi partie, dans le P.C.A. n° 22, des "bâtiments principaux en ordre continu", qui se trouve juste en face du complexe commercial, et qui est situé, comme les maisons de la rue aux Laines, sur le chemin du centre-ville, est interdit de toute exploitation comme restaurant; qu'il en est de même de la rue Peltzer de Clermont, dont seul le début est interdit à l'activité "Horeca", qui est également très proche de l'"outlet mall" et qui mène aussi au centre-ville; que la parcelle des requérant est ainsi, alors qu'elle se trouve dans une situation comparable, traitée différemment, sans justification objective et raisonnable, la seule justification invoquée, à savoir l'accord conclu entre la ville de Verviers et les commerçants du centre de la ville, ne relevant pas de l'aménagement du territoire, mais de la concurrence commerciale, et n'étant donc pas satisfaisante;

Considérant que l'argumentation de la partie intervenante relative à l'attitude du collège des bourgmestre et échevins qui refuserait des demandes d'autorisations prétendument comparables introduites dans le futur ou qui a demandé la révision des instruments planologiques actuellement en vigueur est irrelevante en l'espèce;

Considérant que le P.C.A. n° 22, en tant qu'il interdit l'activité "Horeca" sur la parcelle des requérants, est ainsi frappé d'illégalité et que son application doit, sur pied de l'article 159 de la Constitution, être écartée;

Considérant que l'acte attaqué trouvant son fondement dans le P.C.A. n° 22 est également frappé d'illégalité; que la première branche du premier moyen est manifestement fondée;

Considérant qu'en raison de son annulation, il n'y a plus lieu à statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Verviers est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 9 juillet 2004 refusant à "Monsieur GREGOIRE" le permis d'urbanisme sollicité pour la transformation d'un immeuble situé rue de la Station, 33-35, à 4800 Verviers, en vue d'y créer une brasserie-restaurant et trois appartements.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 350 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-sept mars deux mille cinq par :

M. DAOUT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} SCHMITZ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

Fr. DAOUT.