

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 63.053 du 14 novembre 1996

A.68.329/III-22.239

En cause : 1. **TASSE** Monique,
 2. **la société privée à responsabilité limitée**
 MCOGEST,
 3. **GERADIN** Paul,
 ayant tous trois élu domicile chez
 Mes Marc UYTENDAELE et
 Renaud WITMEUR, avocats,
 rue Capitaine Crespel 2/4 boîte 5
 1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Ville d'Ottignies-Louvain-La-Neuve**,
2. **la Région wallonne**, représentée par son
Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Pierre LAMBERT, avocat,
 avenue Defré 19
 1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme WILHELM & CO**,
2. **la société anonyme DODDER BELGIUM**,
 ayant toutes deux élu domicile chez
 Mes Francis HAUMONT, Michel SCHOLASSE
 et Bernard PAQUES, avocats,
 rue du Stocquoy 1-3
 1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 1^{er} avril 1996 par Monique TASSE, la société privée à responsabilité limitée MCogest et Paul GERADIN qui demandent la suspension de l'exécution "de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 30 janvier 1996 qui délivre à la s.a. WILHELM & CO et à la s.a. DODDER BELGIUM un permis de bâtir un centre commercial et un complexe de cinémas à 1348 Louvain-la-Neuve, avenue de l'Est";

Vu la requête introduite simultanément par les mêmes requérants, qui demandent l'annulation de la même décision;

Vu les requêtes introduites le 19 avril 1996 par lesquelles les sociétés anonymes WILHELM & CO et DODDER BELGIUM demandent à être reçues en qualité de partie intervenante dans les procédures en référé et en annulation;

Vu les notes d'observations et le dossier administratif des parties adverses;

Vu le rapport de Mme GUFFENS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 1996 fixant l'affaire à l'audience du 13 août 1996;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me MARON, loco Mes UYTENDAELE et WITMEUR, avocat, comparaissant pour les

parties requérantes, Me BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me CORNET, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse et Mes HAUMONT et PAQUES, avocats, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} GUFFENS, auditeur;

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

Considérant qu'il y a lieu d'accueillir la demande en intervention introduite dans les procédures en référé et en annulation par les sociétés anonymes WILHELM & CO et DODDER BELGIUM, bénéficiaires de l'acte critiqué;

Considérant que, depuis plusieurs années, un projet immobilier est à l'étude, relatif au centre urbain de Louvain-la-Neuve; que sa première partie est intitulée "Développement avenue de l'Est", et sa seconde "Développement rue Charlemagne"; que l'ensemble a fait l'objet d'un certificat d'urbanisme numéro 2 délivré le 5 mai 1994 par le collège des bourgmestre et échevins d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, après un avis favorable, assorti de remarques, de la commission consultative d'aménagement du territoire; que, dans ce certificat, le collège constate que le projet "empiète partiellement sur les limites des plans particuliers d'aménagement n° 5 dit «du Centre-Ville» (approuvé par arrêté royal du 18 avril 1974) et n°10 dit «de la Baraque» (approuvé par arrêté royal du 12 mars 1974) ainsi que sur celles du permis de lotir 230/PML/45 délivré le 1^{er} février 1990"; que l'avis favorable du collège était donné "sous réserve de :

- 1° respecter les conditions fixées par le Collège échevinal dans sa délibération du 6 janvier 1994;
- 2° solliciter les dérogations éventuellement nécessaires aux prescriptions des plans particuliers

d'aménagement ou du règlement communal d'urbanisme, et modifier celles du permis de lotir du 1^{er} février 1990;

3° (...)",

sous réserve des compléments d'information que pourrait rendre nécessaires l'enquête publique et "moyennant" certaines remarques; qu'en février 1995, le comité socio-économique pour la distribution a donné un avis favorable à l'implantation commerciale que le projet comporte;

Considérant qu'à propos de l'ensemble du projet, trois enquêtes publiques ont été réalisées, la première à propos de l'abrogation du plan particulier d'aménagement n° 5, la deuxième pour l'adoption du nouveau "plan général d'aménagement" de la ville soumis par l'Université catholique de Louvain pour la rue Charlemagne et l'avenue de l'Est, et la troisième pour l'adoption d'un permis de bâtir de la rue Charlemagne soumis par la même université;

Considérant qu'après une première demande de permis de bâtir, retirée pour être substantiellement modifiée en vue de répondre aux objections de la commission consultative d'aménagement du territoire et de l'association des habitants, les intervenantes ont introduit le 15 septembre 1995 une nouvelle demande de permis pour les parcelles de l'avenue de l'Est et une première demande de permis pour les parcelles de la rue Charlemagne; que les enquêtes publiques, tenues du 2 au 17 octobre 1995, ont suscité, chez les personnes intéressées, 483 réclamations et 139 avis favorables; que, le 6 novembre 1995, la commission consultative d'aménagement du territoire a donné un avis favorable sur la demande de permis concernant les parcelles de l'avenue de l'Est; que la demande de permis concernant les parcelles de la rue Charlemagne a été retirée pour être modifiée;

Considérant que cette première demande de permis vise la construction d'un bâtiment "multifonctionnel" le

long de l'avenue de l'Est, sur une surface totale au sol de l'ordre de 26.000 m², qui comporterait environ 20.000 m² de bureaux, 21.000 m² de commerces (dont deux grands magasins) avec des quais de déchargement, un complexe de dix cinémas occupant ensemble 3.725 m², ainsi qu'un parking couvert de 2.771 places;

Considérant que, le 21 novembre 1995, le collège des bourgmestre et échevins décida "de proposer au fonctionnaire délégué d'accorder" les dérogations qu'il détermine "pour la demande de permis de bâtir" introduite par les intervenantes; que cette proposition est motivée, en substance, quant aux dérogations au plan de secteur, par les considérations que "dans un développement à long terme de Louvain-la-Neuve, le schéma de structure prévoit la couverture du chemin de fer", que "la construction en superstructure ne met pas en péril la destination prévue au plan de secteur, en ce qui concerne le chemin de fer lui-même", et "que les dérogations restent compatibles avec le plan de secteur"; quant au schéma de structure, par les considérations que "Louvain-la-Neuve doit être un pôle attractif en ce qui concerne l'enseignement supérieur, (la) culture et (les) sports", que "l'équipement commercial devrait se développer pour qu'il puisse répondre aux besoins des habitants dans le stade final de son développement", qu'"il sera conçu pour promouvoir l'animation du centre", que, si "lors de l'élaboration du schéma de structure, l'opportunité de mise en oeuvre d'un espace commercial de grande dimension n'était pas présente", le projet répond cependant "aux impératifs socio-économiques" du plan directeur établi par l'Université, lequel "prévoit à terme un développement commercial pour son centre urbain de 50.000 m²", "que le projet Wilhelm & Co prévoit la construction de 28.000 m² de commerces à ajouter au 20.000 m² existants", de sorte que le tout reste inférieur au total prévu, "que ce projet fait partie d'un ensemble qui comporte également la construction de 27.000 m² de logements et de 25.000 m² de bureaux en vue de créer

des emplois à Louvain-la-Neuve" et que "ce schéma général d'aménagement garantit une urbanisation cohérente de l'ensemble de la zone"; quant au règlement communal d'urbanisme, par les considérations que les prescriptions de ce règlement permettent à la Commune d'autoriser des superficies et des profondeurs supérieures à celles édictées "si cela ne porte pas préjudice au voisinage et pour autant que les constructions s'intègrent à l'environnement bâti", ce qui est le cas en l'espèce puisque "les façades et gabarits du centre commercial sont composés de façon à s'intégrer au mieux au bâti voisin tout en marquant la différence de fonction" et que les bâtiments de ce centre "sont implantés à distance suffisante des bâtiments voisins pour que la profondeur du bâtiment ne porte pas préjudice au voisinage", que "la couverture d'un volume de grande superficie par une toiture plate est une solution qui minimise l'impact visuel des toitures", que "les toitures courbes couronnent de façon harmonieuse la composition des façades et sont indispensables pour rythmer leurs grandes longueurs", et que, si les panneaux d'aluminium laqué et l'enduit peint ne sont pas autorisés comme matériaux de parement, ils "sont utilisés de manière accessoire par rapport au matériau de parement principal qu'est la brique"; et, quant au schéma général d'aménagement, qui prévoit la couverture totale de l'avenue de l'Est, par la considération "que pour des raisons techniques de ventilation des espaces souterrains, il est requis de maintenir partiellement ouverte" cette avenue de l'Est;

Considérant que, le 1^{er} décembre 1995, le conseil communal a abrogé "partiellement le P.P.A. n° 5 en ce que cette abrogation ne comprend pas le périmètre du «Parc de la Source» tel que délimité au plan"; que cette abrogation a été approuvée par arrêté ministériel du 8 décembre 1995;

Considérant que, le fonctionnaire délégué ayant donné le 15 décembre 1995 un avis favorable sur les propositions de dérogations contenues dans la délibération

du 21 novembre 1995 du collège, le conseil communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve prit le 18 décembre 1995 une délibération portant sur la suppression, la modification, l'aménagement et la création de voiries que nécessite le projet, et le collège des bourgmestre et échevins délivra le 30 janvier 1996 le permis de bâtir; qu'il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, "de la violation des articles 41 à 49, 57 à 60, 170, 188/4 à 188/9, 247 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, du principe général de bonne administration, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, de l'erreur manifeste d'appréciation ou, à tout le moins, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'insuffisance de motivation en la forme et au fond de l'acte et de l'excès de pouvoir"; qu'ils font valoir que la construction autorisée "est manifestement incompatible avec le bon aménagement des lieux", lequel doit s'apprécier au regard "du plan de secteur, ainsi que (...) des instruments établis par la partie adverse, que ce soit à travers le plan particulier d'aménagement n° 10 du 28 juin 1973, approuvé par arrêté royal du 12 mars 1974, à travers le schéma de structure de la ville ou dans le règlement communal d'urbanisme", et "que l'acte attaqué est, dès lors, le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation"; qu'ils soutiennent à cet égard,

dans une première branche, que l'acte attaqué déroge fondamentalement au schéma de structure communal, et spécialement à ses options 2, 3, 4, 6, et au plan d'affectation de ce schéma; dans une deuxième branche, qu'il déroge au règlement d'urbanisme, adopté par le conseil communal de la première partie adverse le 28 juin 1993 et approuvé par arrêté ministériel du 18 août 1993, en ce qu'il autorise un bâtiment commercial dont la surface excède 1.000 m², dont la profondeur excède 15 m, qui ne respecte pas le découpage parcellaire, et dont les toitures ne sont pas en pente de 30 à 45 degrés;

Considérant, sur la première branche, que l'article 21bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine définit le schéma de structure communal comme "un document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal"; que ce caractère de directive, souligné par l'article 2bis du même Code qui le qualifie d'"indicatif", est par conséquent applicable en principe mais qu'une motivation adéquate permet à l'autorité de s'en écarter;

Considérant que l'"option 3" du schéma de structure adopté le 28 juin 1993 par le conseil communal de la ville d'Ottignies-Louvain-La-Neuve indique, notamment, que celle-ci "doit être une ville agréable à vivre, ce qui implique (...) le développement d'un sentiment de sécurité"; que l'acte attaqué énonce à ce sujet:

" Attendu que pour répondre favorablement aux critères de sécurité inhérents à bon nombre de centres commerciaux, le Collège des bourgmestre et échevins imposera, comme dit au dispositif de la présente décision, au promoteur d'assurer ou de faire assurer 24 h sur 24 la surveillance du centre commercial";

que l'article 1^{er} du dispositif impose aux demandeurs de permis l'obligation d'"assurer ou faire assurer 24h sur 24h la surveillance du centre commercial et du complexe de cinémas"; que, par ces deux considérations, l'acte attaqué

reconnaît que la conception urbanistique du projet est de nature à créer de l'insécurité pour les utilisateurs de la construction projetée et pour ses riverains;

Considérant qu'au plan d'affectation du schéma de structure, le terrain concerné par le projet est situé dans une "zone à caractère urbain"; que le schéma de structure indique que les zones à caractère urbain "sont caractérisées par une densité relativement forte, d'au moins 30 logements à l'hectare. Elles sont destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service et bureau, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, aux espaces verts, aux établissements socio-culturels, aux équipements de service public, aux équipements touristiques"; qu'il ajoute qu'il faut y susciter la présence d'une population assez nombreuse et diversifiée et y favoriser la mixité des activités;

Considérant que le bâtiment projeté ne comporte aucune fonction de logement; que, si l'acte attaqué affirme que "le terrain considéré, situé entre les deux branches de l'avenue de l'Est, le long de la voie de chemin de fer, du côté des voiries principales desservant Louvain-la-Neuve (RN 4 et E411), est naturellement destiné à l'implantation de commerces et offre toutes les garanties d'accessibilité souhaitées", cette seule affirmation ne suffit pas à justifier cette dérogation à la notion de "zone à caractère urbain"; que l'observation de la première partie adverse selon laquelle il est "fort probable" que la densité de logement requise soit déjà atteinte compte tenu des logements préexistants, montre qu'elle ne s'est pas préoccupée de le vérifier;

Considérant qu'en sa première branche, le moyen est sérieux;

Considérant, sur la deuxième branche, que le terrain concerné se situe, selon le plan annexé au règlement communal d'urbanisme, dans la "sous-aire d'habitat au centre de Louvain-la-Neuve"; que les prescriptions qui lui sont applicables disposent:

quant à la superficie des bâtiments au sol:

" Les volumes principaux, secondaires ou annexes non complémentaires à l'habitation (du type bâtiment à usage commercial, d'industrie, d'artisanat, de service, de tourisme) auront une superficie au sol limitée à 1.000 m², à l'exception des volumes à usage d'équipement communautaire.

A titre exceptionnel, la Commune pourra autoriser des superficies supérieures si cela ne porte pas préjudice au voisinage et pour autant qu'elles s'intègrent à l'environnement bâti";

quant à la largeur maximale des bâtiments:

" Lors de la construction, de la transformation ou de la reconstruction individuelle ou simultanée d'un ou de plusieurs bâtiments sur un même fonds ou sur des fonds contigus, chaque bâtiment constituera une unité par sa configuration architecturale respectant le découpage parcellaire et aura une largeur maximale de l'ordre de 15 mètres. Dans ce cas, chaque bâtiment sera nettement distingué des autres";

et quant aux toitures:

" 3. Pentes de toitures.

Règles générales.

(...)

Les toitures sont en pente continue comprise entre 30 et 45°.

La pente des toitures secondaires et annexes est préférentiellement identique à celle de la toiture du volume principal.

(...)

Les toitures plates sont autorisées pour autant qu'elles soient de petites dimensions et qu'elles servent d'articulation entre différents volumes";

Considérant que la disposition relative à la superficie des bâtiments au sol ne vise pas celle d'un commerce pris individuellement, mais celle d'un bâtiment commercial; que le bâtiment projeté, qui constitue un "complexe commercial", est un tel bâtiment, dont la superficie au sol est de l'ordre de 26.000 m²; que, d'une part, en autorisant l'autorité à déroger à la règle qu'il fixe sans préciser les critères auxquelles ces dérogations doivent répondre, le règlement communal d'urbanisme prive cette règle de tout contenu, de sorte que l'exception qu'il prévoit doit être écartée; que, d'autre part, la dérogation accordée en l'espèce par le permis attaqué est d'une telle importance qu'elle dénature la conception générale du règlement;

Considérant que la disposition relative à la largeur maximale des bâtiments est manifestement violée par le projet, ce que l'acte attaqué admet en affirmant notamment "qu'en l'espèce, il y a lieu de retenir que la dérogation à la profondeur de bâtisse peut de toute manière être accordée dans la mesure où le projet, de par ses caractéristiques et objectifs, nécessite davantage de marge à cet égard";

Considérant que le permis attaqué énonce "qu'en l'espèce, la couverture du bâtiment commercial est envisagée au moyen de toitures plates et courbes, dont l'alternance et le rythme offrent un paysage varié" et "que la couverture de grandes superficies par une toiture plate est une solution qui minimise l'impact visuel des toitures"; que l'ampleur de la dérogation ainsi accordée aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme ruine complètement celles-ci; que, il est vrai, l'acte attaqué fait valoir que, "à proximité immédiate du projet, le bâtiment des Halles universitaires est également pourvu d'une toiture plate", mais que cette considération est dépourvue de pertinence, les Halles universitaires ayant

été construites antérieurement au règlement communal d'urbanisme dont la violation est invoquée;

Considérant que le moyen est sérieux en sa deuxième branche;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le quatrième de la demande, "de la violation des articles 41 à 49, 57 à 60 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, de la violation de l'article 27, § 2, du décret du 27 avril 1989, de la violation du règlement communal d'urbanisme, de la violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, de l'insuffisance de motivation en la forme et au fond de l'acte, à tout le moins de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir"; que dans une première branche, ils font valoir en substance que l'acte attaqué déroge, ainsi "qu'il a été souligné dans le premier moyen", aux dispositions du règlement communal d'urbanisme relatives "aux volumes non complémentaires à l'habitation, à la profondeur du volume principal et des volumes secondaires, à la largeur des bâtiments, aux toitures, à l'implantation en référence avec le bâti voisin, aux baies et ouvertures, à l'aménagement des façades au rez-de-chaussée, aux plantations", alors que l'avis du fonctionnaire délégué n'a été demandé, et obtenu, que pour certaines d'entre elles, à savoir "la superficie des commerces, la profondeur totale de bâtisse, les toitures et les débordements de toitures, les matériaux de parements", de sorte que l'article 59, § 2, du code précité a été méconnu;

Considérant que la seconde partie adverse et les parties intervenantes excipent du caractère imprécis de cette branche du moyen; que la première partie adverse soutient en outre que les requérants ne précisent pas en quoi la violation qu'ils invoquent leur porterait préjudice;

Considérant que cette branche du moyen doit être lue à la lumière du premier moyen qui dresse l'inventaire précis de toutes les dérogations au règlement communal d'urbanisme que contient le permis attaqué; que les parties requérantes ont intérêt à obtenir l'annulation de celui-ci, notamment en raison des irrégularités qui l'affecteraient; qu'en cette branche, le moyen est recevable;

Considérant que l'article 59, § 2, du code précité dispose comme suit:

" En cas d'application de l'article 42bis, il ne peut être dérogé au règlement communal d'urbanisme que sur proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins, de l'avis favorable du fonctionnaire délégué qui indique en quoi les prescriptions urbanistiques et architecturales ne sont pas compromises";

Considérant que les façades du bâtiment projeté ont une largeur supérieure à 15 mètres; que le permis attaqué comporte donc une dérogation aux prescriptions du règlement communal d'urbanisme en cette matière; que la délibération du collège des bourgmestre et échevins du 21 novembre 1995 demande au fonctionnaire délégué d'approuver des dérogations aux prescriptions dudit règlement en ce qui concerne la superficie au sol, la profondeur de la construction, la forme et les débordements de la toiture et l'usage de certains matériaux de parement, mais non en ce qui concerne la largeur des façades; qu'en cette branche, le moyen est sérieux;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner la deuxième branche de ce moyen, ainsi que les autres moyens, qui, à les supposer sérieux, ne sont pas de nature à entraîner une suspension aux effets plus étendus;

Considérant que les requérants, qui habitent tous à moins de cinquante mètres de l'immeuble projeté, font valoir à juste titre que la réalisation de ce projet est de nature à bouleverser leur cadre de vie par son ampleur architecturale, par les 130.000 visiteurs par semaine qui,

selon l'étude d'incidences sur l'environnement, le fréquenteront, par l'augmentation de l'insécurité, admise par le permis attaqué, et de la pollution par le bruit provoqué par les équipements techniques et les importants mouvements nocturnes des spectateurs des cinémas; que ce préjudice ne serait pas aisément réparable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué soit ordonnée, sont réunies,

Considérant que l'article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose comme suit :

" (...) Si la suspension a été ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt";

qu'un délai aussi bref ne saurait s'accommoder des délais ordinaires de la procédure; qu'il y a lieu de les réduire de la manière fixée au dispositif ci-après,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande en intervention introduite par les sociétés anonymes WILHELM & CO et DODDER BELGIUM dans les procédures en référé et en annulation est accueillie.

A dater de la notification du présent arrêt, les parties intervenantes disposeront d'un délai unique de soixante jours pour exposer leurs moyens au fond ou, le cas échéant, pour compléter ceux-ci.

Article 2.

Est suspendue, l'exécution du permis de bâtir un centre commercial et un complexe de cinémas à Louvain-la-

Neuve, avenue de l'Est, délivré le 30 janvier 1996 par le collège des bourgmestre et échevins d'Ottignies-Louvain-la-Neuve aux sociétés anonymes WILHELM & CO et DODDER BELGIUM.

Article 3.

Le délai pour l'introduction des mémoires en réponse et en réplique est réduit à trente jours.

Le délai pour l'introduction des derniers mémoires est réduit à quinze jours.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des référés, le quatorze novembre 1900 nonante-six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
MM. MESSINNE,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

M.-L. WILLOT-THOMAS.