CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 201.216 du 23 février 2010

A. 169.842/XIII-4044

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée TRUCK CENTER HOGNOUL,**

ayant élu domicile chez
Me Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103 - 105
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 janvier 2006, par la société privée à responsabilité limitée TRUCK CENTER HOGNOUL qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 30 novembre 2005 qui lui refuse le permis d'urbanisme qu'elle sollicitait en vue d'aménager un parking;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 février 2010 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. DEBROUX, 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 de la demande se présentent comme suit :

1. Le 8 décembre 2003, a lieu une réunion à laquelle participent la requérante ainsi que des représentants de la commune d'Awans, de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.), du ministère de l'équipement et des transports (MET), de la compagnie intercommunale liégeoise des eaux (CILE), de la société Total et l'architecte du projet. Cette réunion a pour objet de présenter un nouveau projet après un refus essuyé en septembre 2003.

2. Le 12 janvier 2004, la commune d'Awans accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme. Cette demande est introduite par la requérante et porte sur la transformation d'une station-service et l'aménagement d'un parking à l'arrière de la station sur un terrain situé chaussée de Bruxelles, 58 et cadastré section A, n/ 110 H 2. Cette demande est jugée complète le 27 janvier 2004.

3. Le dossier est soumis par une lettre du 27 janvier 2004 au fonctionnaire délégué qui en accuse réception le 30 janvier 2004.

4. Le service incendie, sollicité le 27 janvier 2004, donne son avis le 10 février 2004.

5. Le MET, sollicité le 27 janvier 2004, donne son avis le 16 février 2004.

6. La CILE, sollicitée le 27 janvier 2004, donne son avis le 24 février 2004.

7. Une enquête publique est organisée entre le 30 janvier et le 13 février 2004. Deux réclamations écrites sont introduites.

8. Le 15 mars 2004, la commission consultative communale de l'aménagement du territoire émet un avis favorable conditionnel.

9. Le 18 mars 2004, le collège des bourgmestre et échevins d'Awans émet un avis favorable conditionnel pour la transformation de la station-service et défavorable pour l'aménagement du parking et transmet le dossier pour avis au fonctionnaire délégué.

10. Le 5 mai 2004, le fonctionnaire délégué conclut qu'il n'y a pas lieu de délivrer le permis après avoir refusé la dérogation au plan de secteur sollicitée :

" [...] cette dérogation n'est pas compatible avec la destination de la zone considérée, son caractère architectural ni l'option urbanistique visée par les prescriptions sous réserve des conditions suivantes :
D'une part, le parking est incompatible avec la zone agricole.
D'autre part, ce projet va entraîner un risque d'aggravation de pollution de la zone de captage.
Néanmoins, l'examen du projet suscite les remarques suivantes :
Les travaux de rénovation de la station service sont acceptables".

11. Le 13 mai 2004, le collège des bourgmestre et échevins d'Awans octroie le permis pour la rénovation de la station et le refuse pour l'aménagement du parking.

12. Le 11 juin 2004, le conseil de la requérante introduit un recours contre la décision du 13 mai 2004.

13. Le 17 juin 2004, la Région wallonne accuse réception du recours et convoque les parties à l'audience du 12 juillet 2004.

14. Le 17 août 2004, la commission d'avis sur les recours envoie à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) son avis émis le 12 juillet 2004. Elle estime que les conditions d'application de l'article 111 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) sont remplies et son avis est favorable.

15. Les services centraux de la Région wallonne proposent d'octroyer le permis pour la rénovation de la station et de refuser le permis pour le parking.

16. Le 30 novembre 2005, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial suit cette proposition :

" RECOURS AU GOUVERNEMENT WALLON
DECISION D'OCTROI ET DE REFUS DU PERMIS D'URBANISME

Le Ministre,

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

[...]

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code wallon;

Considérant que les parties et la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine ont été invitées à comparaître à une audience devant la Commission d'avis qui a eu lieu le 12 juillet 2004;

Considérant que cette Commission a transmis, en date du 17 août 2004, l'avis suivant :

« Vu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le CWATUP (M.B. du 21 septembre 2002);

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 modifiant le CWATUP en ce qui concerne la Commission d'avis et l'instruction des recours auprès du Gouvernement (M.B. du 23 septembre 2003);

Compte tenu de ce que la demande a pour objet la transformation d'une station-service et l'aménagement d'un parking sur une parcelle située en zone d'habitat à caractère rural sur une profondeur de 50 mètres à partir de la voirie et le reste en zone agricole au plan de secteur;

Vu le refus de permis d'urbanisme délivré par le Collège des Bourgmestre et Echevins pour l'aménagement du parking; que cependant un permis d'urbanisme a été délivré pour la rénovation de la station service;

Vu la proposition de décision défavorable de l'Administration centrale de la DGATLP; que cette dernière précise que le parking s'implante totalement en zone agricole; qu'une partie des pompes à essences débordent dans cette zone également; qu'elle précise également que le parking actuel ne bénéficie d'aucune existence juridique; que l'Administration centrale rappelle le prescrit de l'article 111 du CWATUP pour en conclure que le parking « à aménager dans la zone agricole constitue une installation nouvelle inexistante au moment de l'introduction de la demande de permis; que par conséquent, le processus dérogatoire prévu par l'article 111, § 2, du CWATUP ne s'applique pas en l'espèce; que par contre, il peut s'appliquer pour la nouvelle pompe à carburant»; que l'Administration centrale ajoute également que le parking risque de porter préjudice à toutes les propriétés riveraines, et notamment sur les désagréments résultant des nuisances sonores et olfactives des camions;

Compte tenu de ce que la nouvelle pompe à carburant a été accordée par permis d'urbanisme et que la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de revenir sur cette décision;

Compte tenu de ce que l'article 111 du CWATUP précise notamment que: "Pour des besoins économiques, les constructions ou les installations au sens de l'article 84 existant au moment de l'introduction de la demande de permis, dont l'affectation est conforme aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contigüe, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable";

Compte tenu de ce que le parking existant ne semble pas avoir été autorisé; que cependant la station service bénéficie d'une existence juridique; qu'elle est conforme à la destination de la zone d'habitat à caractère rural dans laquelle elle s'implante étant donné que l'article 27 du CWATUP y admet les activités de service, de distributions;

Compte tenu de ce qu'afin d'assurer sa continuité, la station service a besoin d'être transformée que cette transformation comprend notamment la réalisation d'un parking qui répond à certaines normes de sécurité (tant en matière d'environnement qu'en matière de sécurité routière); que cette transformation de la station ne peut au vu de la configuration du parcellaire ne peut se faire qu'en zone agricole;

Compte tenu de ce qu'au vu de ces éléments, deux membres de la Commission estiment que le projet remplit les conditions d'application de l'article 111 du CWATUP; que dès lors, la dérogation au plan de secteur peut être accordée pour la réalisation du parking;

Compte tenu de ce qu'un membre estime que les problèmes de circulation évoqués par le représentant du Collège des Bourgmestre et Echevins en audition sont pertinents et émet un avis défavorable sur le projet;

Compte tenu de ce qu'un membre s'abstient;
La Commission émet un avis favorable sur le projet»;

Considérant que la demande porte sur la transformation d'une station-service et sur l'aménagement d'un parking;

Considérant que la parcelle est située en zone d'habitat à caractère rural sur 50,00 m à partir de la voirie et le solde en zone agricole au plan de secteur de LIEGE adopté par Arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 26 novembre 1987, lequel n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le parking est entièrement repris en zone agricole au plan de secteur; qu'une partie de la nouvelle pompe pour camions y déborde;

Considérant que l'article 35 du Code Wallon stipule que «La zone agricole est destinée à l'agriculture au sens général du terme. Elle contribue au maintien ou à la formation du paysage. Elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants dont l'agriculture constitue la profession. Elle peut également comporter des installations d'accueil du tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation agricole. Elle peut être exceptionnellement destinée aux activités récréatives de plein air pour autant qu'elles ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone. Pour ces activités récréatives, les actes et travaux ne peuvent y être autorisés qu'à titre temporaire sauf à constituer la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment existant. Les refuges de pêche y sont admis pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce. Le Gouvernement détermine les conditions de délivrance dans cette zone du permis

relatif au boisement, à la culture intensive d'essences forestières, à la pisciculture, aux refuges de pêche et aux activités récréatives de plein air ainsi qu'aux actes et travaux qui s'y rapportent»;

Considérant que l'aménagement d'une pompe et d'un parking pour camions n'est pas conforme à la destination générale de la zone telle que définie par l'article 35 du Code Wallon;

Considérant que l'article 111 du Code Wallon stipule que «Les constructions ou les installations au sens de l'article 84, § 1er, 1/, existant au moment de l'introduction de la demande de permis, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction.

Pour des besoins économiques, les constructions ou les installations au sens de l'article 84, § 1er, 1/, existant au moment de l'introduction de la demande de permis, dont l'affectation est conforme aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable.

La construction telle que transformée, agrandie ou reconstruite doit s'intégrer au site bâti ou non bâti»;

Considérant qu'aucune preuve de la légalité du parking existant n'est versée au dossier;

Considérant dès lors, que l'on doit considérer que cette infrastructure à aménager dans la zone agricole constitue une installation nouvelle inexistante au moment de l'introduction de la demande de permis; que, par conséquent, le processus dérogatoire prévu par l'article 111, § 2, du Code Wallon ne s'applique pas en l'espèce; que par contre, il peut s'appliquer pour la nouvelle pompe à carburant;

Considérant de plus, que l'aménagement du parking risque de porter préjudice à toutes les propriétés riveraines, et notamment celles établies le long de la rue d'Oupeye;

Considérant qu'une enquête publique a été réalisée du 30 janvier au 13 février 2004, et ce, conformément à l'article 330, 2/ et 11/ du Code Wallon; que celle-ci a fait l'objet de deux réclamations portant notamment sur les désagréments résultant des nuisances sonores et olfactives des camions;

Vu l'avis favorable conditionnel émis par la C.C.A.T. en date du 25 février 2004;

Vu l'avis de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs s.c.r.l. en date du 10 février 2004;

Vu l'avis de la CILE en date du 24 février 2004;

Vu l'avis favorable conditionnel du MET en date du 16 février 2004;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

DECIDE:

Article 1er. - Le permis d'urbanisme sollicité par la S.P.R.L T CENTER HOGNOUL est REFUSE pour le parking et OCTROYE pour la rénovation de la station aux

conditions imposées par le Collège des Bourgmestre et Echevins dans sa délibération du 13 mai 2004.
[…]".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante présente la situation en synthèse; qu'elle expose que la parcelle concernée par la rénovation de la station-service et par la transformation du parking est située en zone agricole, que ni l'extension des cuves de la station-service, ni la transformation du parking ne sont considérées comme conformes à la destination de la zone agricole, que l'article 111 du CWATUP prévoit la possibilité d'une dérogation, que la partie adverse admet la dérogation pour les cuves mais pas pour le parking parce que le parking n'aurait pas d'existence légale et que, à défaut de permis antérieur, les travaux de transformation ne peuvent être considérés comme des travaux de "transformation, d'agrandissement ou de reconstruction" et qu'il s'ensuit que les aménagements constituent une installation nouvelle non prévue par l'article 111, alinéa 2 du CWATUP; qu'elle relève aussi que l'autorité a jugé que l'aménagement du parking risquait de porter préjudice aux propriétés voisines (nuisances olfactives et sonores);

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 111 du CWATUP; qu'elle soutient, à titre principal, que, même s'il a été réalisé sans permis, le parking a une existence légale parce qu'aucun permis n'était nécessaire à son aménagement, l'empierrement, les plots et îlots directionnels qui le constituent ne relevant pas de l'article 84, §1er, 1/, du CWATUP; qu'elle affirme que les aménagements remontent à plus de 35 ans, que le parking fait partie intégrante de la station-service depuis sa création, en 1967, avec laquelle il forme une entité unique et indissociable notamment en raison des services offerts (ravitaillement en carburant, restauration, douches, échoppe); qu'elle souligne que, sous peine de lui ôter toute utilité, l'article 111 du CWATUP doit permettre d'affecter la zone concernée à une autre destination que celle prévue à l'article 35 du CWATUP; qu'elle ajoute que l'article 111 du CWATUP ne définit pas la notion de transformation qui doit donc être prise dans son sens usuel, soit l'action de transformer une chose existante et que, dans l'espèce, le parking existe depuis 35 ans et que les travaux projetés n'en modifient ni la nature, ni l'existence mais l'aspect; que la requérante reproche à la Région wallonne d'avoir scindé la demande et d'avoir répondu différemment pour la station-service et le parking alors que celui-ci est l'accessoire de la station-service; que la requérante fait valoir, à titre subsidiaire, que si la dérogation permise à l'article 111 du CWATUP ne devait pas être admise pour la station-service envisagée dans son ensemble, elle dénonce alors une différence de traitement non justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elle

soutient, en effet, que, dans ces conditions, l'article 111 du CWATUP autoriserait une dérogation pour une activité soumise à un permis (la station-service, activité la plus nuisible puisque soumise à permis) et l'exclurait pour une activité dispensée de permis (le parking, activité la moins nuisible eu égard à cette dispense); que la requérante propose de poser à la Cour Constitutionnelle la question préjudicielle qu'elle a rédigée;

Considérant que la Région wallonne répond que l'article 111 du CWATUP est d'interprétation restrictive et qu'il ne permet pas d'accorder une dérogation relative à un bâtiment construit en infraction; qu'elle expose qu'aucun permis n'a été accordé pour le parking antérieurement à la demande qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué alors que son aménagement initial a nécessité des travaux (modification du relief du sol, empierrement, ...); que la Région wallonne souligne que si le parking ne nécessite pas de permis, elle ne comprend pas pourquoi la demande porte sur l'aménagement d'un parking; qu'à son sens, le parking, non couvert par un permis d'urbanisme préalable, est une installation nouvelle inexistante au moment de l'introduction de la demande; qu'elle conclut que la dérogation est refusée à bon escient;

Considérant qu'en réplique, la requérante soutient qu'aucun permis n'était nécessaire pour l'aménagement initial du parking; qu'elle écrit que la réalisation d'un empierrement ne nécessitait pas de permis d'urbanisme préalable contrairement aux aménagements projetés (modification du relief du sol nécessité par l'asphaltage et installation de murets sur les abords); qu'elle en déduit que l'article 111 du CWATUP est applicable en l'espèce; qu'elle réitère son analyse selon laquelle le parking est indissociable de la station-service et que, par conséquent, la dérogation, possible pour les cuves, devait aussi l'être pour l'aménagement du parking; qu'elle affirme qu'il y a une nette différence entre construire un bâtiment nouveau où il n'y a aucune construction et transformer un parking déjà existant;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante procède à un examen de la jurisprudence et conclut qu'un parking aménagé par un simple terrassement, sans infrastructure comparable à celle d'une voirie, n'était pas soumis à permis de bâtir en 1967; qu'elle ajoute que la notion d'acte soumis à permis d'urbanisme doit être interprétée de manière restrictive et en tenant compte du contexte de l'époque plutôt que de l'évolution extensive ultérieure; qu'elle en infère que l'article 111 était applicable et qu'une dérogation pouvait être accordée;

Considérant, quant au droit applicable en l'espèce, qu'il y a lieu d'observer que l'article 103 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative indique que les demandes de permis dont l'accusé de

réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce décret poursuivent leur instruction selon les dispositions en vigueur avant cette date; que l'article 155 établit que ce décret entre en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge intervenue le 1er mars 2005; qu'en l'espèce, l'accusé de réception de la demande de permis a eu lieu au mois de janvier 2004; qu'il s'ensuit que le texte applicable à la demande est le suivant :

" Art. 111. Des constructions non conformes à la destination d'une zone.
Les constructions ou les installations au sens de l'article 84, § 1er, 1/, existant au moment de l'introduction de la demande de permis, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction.
Pour des besoins économiques, les constructions ou les installations au sens de l'article 84, § 1er, 1/, existant au moment de l'introduction de la demande de permis, dont l'affectation est conforme aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable.
La construction telle que transformée, agrandie ou reconstruite doit s'intégrer au site bâti ou non bâti";

Considérant que l'article 111, précité, contient trois alinéas; que, à l'alinéa 1er, cette disposition vise le cas de constructions ou d'installations existantes, réalisées avant l'entrée en vigueur du plan de secteur dont les prescriptions excluent désormais la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction; qu'il n'y a pas lieu pour les besoins de la cause de présenter les autres hypothèses visées, relatives à des constructions ou installations réalisés postérieurement à l'entrée en vigueur du plan et avant la demande de permis; que l'alinéa 2 de cette disposition permet, par empiétement sur certaines zones, la réalisation de travaux contraires aux prescriptions du plan de secteur applicables à ces zones, quand ces travaux sont requis pour l'extension de certaines constructions ou installations établies légalement dans une zone contigüe;

Considérant que l'auteur de l'acte attaqué établit que les travaux d'aménagement du parking sont incompatibles avec l'affectation en zone agricole; qu'il décide ensuite que "aucune preuve de la légalité du parking existant n'est versée au dossier" et ajoute :

" dès lors, que l'on doit considérer que cette infrastructure à aménager dans la zone agricole constitue une installation nouvelle inexistante au moment de l'introduction de la demande de permis; que, par conséquent, le processus dérogatoire prévu par l'article 111, § 2, du Code Wallon ne s'applique pas en l'espèce; que par contre, il peut s'appliquer pour la nouvelle pompe à carburant";

qu'en raisonnant de la sorte, l'auteur de l'acte attaqué n'établit pas avec certitude qu'il exclut la dérogation par l'application de l'article 111, alinéa 1er; qu' ensuite, après avoir

décidé que le parking n'avait pas d'existence légale et qu'il constitue une installation nouvelle inexistante, il laisse ambigu le motif pour lequel il refuse de faire application de l'alinéa 2 de l'article 111 à l'aménagement de ce parking alors qu'il admet que cette disposition est applicable "pour la nouvelle pompe à carburant"; qu'il y a lieu d'observer, en effet, que le parking est présenté par le demandeur comme une partie accessoire indispensable au fonctionnement d'une entreprise établie légalement dans la zone d'habitat à caractère rural contiguë et que la commission d'avis sur les recours avait préconisé l'application de l'alinéa 2 au parking en question après avoir observé que ce parking n'avait pas été autorisé, que "la station-service bénéficie d'une existence juridique" et que "afin d'assurer sa continuité, la station-service a besoin d'être transformée et que cette transformation comprend notamment la réalisation d'un parking"; que le moyen est fondé;

Considérant que la demande subsidiaire de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, conçue pour le cas où le moyen pris de la violation de l'article 111 aurait été rejeté, est sans objet et qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen, qui à le supposer fondé, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du 30 novembre 2005 en ce qu'il refuse à la société privée à responsabilité limitée TRUCK CENTER HOGNOUL le permis d'urbanisme qu'elle sollicitait en vue d'aménager un parking sur un bien sis à Awans (Hognoul), chaussée de Bruxelles.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le vingt-trois février deux mille dix par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M[me]	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M[me]	MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

C. MOREL. M. HANOTIAU.