

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.814 du 19 mars 2014

A. 200.242/XIII-5897

En cause :

1. **KONINGS** Bruno,
 2. **DE WACHTER** Jean-François,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Commune de Waterloo,
ayant élu domicile chez
Me Jean ANTOINE, avocat,
chaussée de Charleroi 138/6
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société anonyme
PRODUCT HEATING GENERAL,**
en abrégé "**P.H.G.**",
ayant élu domicile chez
Me Damien JANS, avocat,
chaussée de La Hulpe 177/6
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 19 mai 2011 par Bruno KONINGS et Jean-François DE WACHTER en ce qu'ils demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 2 avril 2010 par le collège communal de Waterloo à la société anonyme (S.A.) PRODUCT HEATING GENERAL, en abrégé "P.H.G." pour l'aménagement d'un parking à ciel ouvert comprenant dix-neuf emplacements pour voitures et véhicules utilitaires, sur un bien sis avenue des Pâquerettes, 55 à Waterloo;

Vu la requête introduite le 16 juin 2011 par laquelle la S.A. PRODUCT HEATING GENERAL, en abrégé "P.H.G.", demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 215.471 du 29 septembre 2011, accueillant la requête en intervention introduite par la S.A. P.H.G., rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 6 octobre 2011 par les parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 19 octobre 2011 accueillant la requête en intervention introduite par la S.A. P.H.G. dans la procédure au fond;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. LEVAUX, auditeur adjoint 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 15 janvier 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 février 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me D. VERMER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me E. MARON, loco Me J. ANTOINE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me D. JANS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. LEVAUX, auditeur adjoint;

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 ont été présentés dans l'arrêt n° 215.471 du 29 septembre 2011 qui rejette la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué; qu'il convient de s'y reporter;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et, plus particulièrement, de ses articles 1^{er}, 19, 26 et 30bis, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de précaution et de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir;

qu'ils exposent que, conformément à l'article 30bis du CWATUPE, la zone d'activité économique industrielle, dans laquelle s'inscrit le projet litigieux, est essentiellement destinée, d'une part, aux activités à caractère industriel et, d'autre part, aux activités économiques qui, pour des raisons d'intégration urbanistique, de mobilité, de sécurité ou de protection environnementale, doivent être isolées;

qu'ils soutiennent que les activités industrielles sont celles mettant en œuvre des matières premières; qu'ils précisent que la réforme du CWATUPE par le décret du 30 avril 2009 ne modifie pas l'acception de l'activité industrielle autorisable dans une telle zone et qu'il convient donc toujours d'utiliser le sens usuel des termes; qu'ils lisent la disposition comme visant la transformation de matières semi-finies, les activités de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution "de ces matières";

qu'ils soutiennent que, relativement aux autres activités autorisables dans la zone lorsque certaines contraintes en rendent l'isolement nécessaire, une motivation formelle spécifique s'impose;

qu'ils admettent aussi que la zone peut accueillir les activités économiques non industrielles qui ne doivent pas être isolées mais qui constituent l'accessoire d'une activité industrielle; qu'ils reconnaissent qu'un parking pourrait être autorisé pour autant qu'il soit l'accessoire d'une activité industrielle;

qu'ils allèguent qu'en l'espèce, l'acte attaqué n'a pas vérifié la compatibilité du projet avec l'article 30bis du CWATUPE; qu'ils font valoir que la motivation formelle ne laisse apparaître aucun examen concret à cet égard; que, selon eux, un tel examen s'imposait, un parking n'étant pas, comme tel, "éligible" dans une zone industrielle; qu'ils exposent que l'autorité aurait donc dû identifier l'activité industrielle dont ce parking était l'accessoire, ce qu'elle ne fait pas, se limitant à énoncer que "ce parking est un accessoire indispensable de cette zone d'activité économique industrielle";

qu'ils jugent cette affirmation insuffisante puisque la demande de parking n'est pas sollicitée "par le zoning" mais émane d'un exploitant individuel;

qu'ils font encore valoir, "à titre surabondant", que l'objet de la demande n'est pas qualifiable d'activité industrielle au sens de l'article 30bis du Code; qu'ils estiment en effet que ni les statuts du titulaire de permis, ni les données de la banque-carrefour des entreprises ne permettent de qualifier l'activité de l'intervenante d'exploitation industrielle, même élargie au processus de transformation de matières semi-finies; qu'ils concluent que le parking, accessoire à une activité non industrielle, ne peut être implanté en zone d'activité économique industrielle;

que, enfin, "à titre subsidiaire", les requérants indiquent que le dossier de permis d'urbanisme est très imprécis quant à l'utilisation qui sera faite du parking, le demandeur se limitant à préciser qu'il s'agit d'"y stationner les véhicules du personnel, des véhicules en attente de réparation ou tout autre véhicule des entreprises"; qu'ils observent qu'à défaut de précision, le parking pourrait être affecté à des activités non éligibles en zone industrielle, ce qui est inadmissible;

Considérant que la partie adverse répond qu'il ne peut être question de contester l'activité menée par la S.A. P.H.G., exercée sous l'enseigne "METALSTOCK", alors que l'acte attaqué ne concerne qu'un parking; qu'elle observe "au surplus" que l'activité de cette société consiste notamment en la fabrication métallique, la découpe de tôles sur mesure et les soudures qui sont nécessairement des activités industrielles;

qu'elle soutient qu'un parking peut être l'accessoire et le complément d'une activité industrielle et que le parking ne peut être considéré, en tant que tel, comme une activité industrielle;

qu'elle conclut que le parking est l'accessoire de l'activité de l'intervenante et pouvait donc, à ce titre, être autorisé dans la zone;

Considérant que la partie intervenante cite les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 qui a notamment modifié l'article 30, devenu 30bis, du CWATUPE; qu'elle en tire que les activités industrielles englobent les activités de transformation de matières premières, mais sans s'y réduire, les activités "de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution" étant également industrielles; qu'elle estime que cette modification rend vain de chercher un enseignement actuel dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 novembre 2004;

qu'elle observe que les requérants ajoutent à la loi en écrivant que l'article 30bis vise les activités "de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution de ces matières", les mots "de ces matières" n'étant pas visés par celui-ci;

qu'elle soutient que l'énumération des activités susceptibles d'être autorisées en zone d'activité économique industrielle n'est pas exhaustive, au vu des travaux préparatoires qui expriment l'intention du législateur;

qu'elle ajoute qu'un parking est une installation logistique, compatible avec la zone d'activité économique industrielle sur la base du nouvel article 30bis et que le parking autorisé en l'espèce est nécessaire au fonctionnement de la zone, comme l'indique l'acte attaqué;

qu'elle estime encore que le zoning ne pouvait lui-même introduire de demande de permis puisqu'il n'a pas de personnalité juridique, mais que rien n'empêchait le propriétaire de la parcelle de demander un permis pour organiser un parking au bénéfice de l'ensemble des exploitants du zoning;

qu'elle précise que son objet social porte, entre autres, sur l'acquisition et la valorisation de biens immobiliers et qu'elle est un grossiste qui ne vend pas au détail;

qu'elle explique aussi que le parking n'est pas l'accessoire de METALSTOCK qui possède son propre parking, suffisant pour ses activités; qu'elle rappelle que les "véhicules du personnel" appelés à utiliser le parking sont ceux du zoning et non ceux du personnel de METALSTOCK et que la notice d'évaluation des incidences décrit l'objet du projet en ce sens;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les requérants affirment qu'un parking n'est pas nécessairement une activité économique industrielle; qu'ils rappellent encore qu'en zone d'activité économique industrielle, sont seules admissibles les activités qui soit ont un caractère industriel, soit qui relèvent de l'alinéa 2 de l'article 30bis du CWATUPE, c'est-à dire celles pour lesquelles un isolement s'impose; qu'ils insistent sur ce que l'énumération faite à l'article 30bis, alinéa 1^{er}, ne peut porter que sur des activités de type industriel et jugent dénuée de sens la position de l'intervenante qui propose d'admettre une énumération qui devient infinie; qu'ils notent que la logistique ne peut être admise que si l'autorité constate qu'elle est à caractère industriel; qu'ils excluent qu'un parking puisse être industriel et s'identifier à une activité de logistique; qu'à leurs yeux, un parking ne pourrait être autorisé que comme un accessoire d'une activité déterminée admissible dans la zone;

qu'ils estiment qu'en l'espèce, la partie adverse n'a pas pu statuer en connaissance de cause; qu'ils relèvent que, dans son mémoire en réponse, elle prétend que le parking serait le complément de l'activité de l'enseigne METALSTOCK qui serait de nature industrielle; qu'ils soutiennent qu'il ne ressort cependant d'aucune pièce du dossier que le parking serait l'accessoire de l'activité de METALSTOCK et que n'importe quelle entreprise pourrait utiliser le parking; qu'ils prétendent que, dans les faits, une auto-école en est l'utilisatrice; qu'ils notent aussi que l'intervenante soutient quant à elle que le parking n'a pas de lien fonctionnel avec METALSTOCK; qu'ils concluent que la partie adverse ne connaissait pas la nature des activités principales dont le parking est l'accessoire et qu'elle n'a donc pas statué en connaissance de cause;

qu'ils répliquent enfin que le parking litigieux est affecté à n'importe quelle entreprise et n'est donc pas "éligible" en zone industrielle, qu'ils ajoutent que METALSTOCK a bien, notamment, pour activité la vente au détail, au vu de sa propre enseigne dont ils déposent une photographie;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'un parking est une activité de logistique en ce qu'il est nécessaire ou utile au bon fonctionnement de la zone;

qu'elle soutient que si sa position n'est pas la même que celle de l'intervenante, cela ne suffit pas à démontrer qu'elle aurait statué en insuffisante connaissance de cause et qu'il convient dans un tel cas de se référer aux pièces du dossier qui ont "la primauté" sur les écrits de procédure des parties; qu'elle estime que l'ensemble des pièces du dossier révèlent que le parking est destiné à l'ensemble du zoning, que la demande de permis est dépourvue de toute ambiguïté et que la partie adverse ne s'y est pas trompée;

qu'elle soutient aussi qu'il n'est pas besoin d'autres pièces pour établir ce qui ressort de la demande, à savoir que le parking est à l'usage de tout le zoning; qu'elle ajoute que si le parking était utilisé à d'autres fins que le service du zoning, il s'agirait d'un élément étranger à la légalité du permis;

Considérant que, dans son dernier mémoire, l'intervenante rejette comme fausse et contraire au dossier l'hypothèse selon laquelle le parking est au service de METALSTOCK; qu'elle se réfère aux pièces du dossier et produit, pour lever tout doute, les relevés de location des emplacements au bénéfice d'entreprises sises sur le zoning;

qu'elle rappelle aussi la volonté du législateur exprimée au cours des travaux préparatoires du décret qui a inséré l'article 30bis dans le Code; qu'elle y voit le projet de permettre l'occupation de parcelles sises en zone d'activité économique industrielle "de petite taille qui ne sont pas aptes à recevoir les activités industrielles"; qu'elle tire de l'article 30bis, alinéa 3, par un argument a contrario, que la vente au détail n'est pas admise comme accessoire d'une activité non industrielle et que l'activité non industrielle est donc admise par le législateur;

Considérant que la conformité d'un projet à l'affectation prévue au plan de secteur est une condition nécessaire d'une autorisation non dérogatoire; que l'examen de cette condition requiert notamment une qualification du projet au regard des dispositions du Code qui règlent les conditions de l'utilisation de la zone; que cette opération de qualification est soumise au contrôle complet de la légalité par le Conseil d'Etat;

Considérant que le projet litigieux s'inscrit en zone d'activité économique industrielle; que l'article 30bis du CWATUPE dispose comme suit :

" De la zone d'activité économique industrielle.

La zone d'activité économique industrielle est destinée aux activités à caractère industriel, en ce compris les activités liées à un processus de transformation de matières premières ou semi-finies, de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution. Elles peuvent s'exercer sur plusieurs sites d'activité.

Y sont admises les entreprises de services qui leur sont auxiliaires ainsi que les activités économiques qui ne sont pas à caractère industriel et qui doivent être isolées pour des raisons d'intégration urbanistique, de mobilité, de sécurité ou de protection environnementale, sauf lorsqu'elles constituent l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1^{er}.

La vente au détail y est exclue sauf lorsqu'elle constitue l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1^{er}.

Elle comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement, sauf pour la partie du périmètre qui se situe le long d'une infrastructure de communication utile à son développement économique ou lorsqu'un dispositif naturel ou artificiel, relevant du domaine public, constitue lui-même un périmètre ou un dispositif d'isolement suffisant.

A titre exceptionnel, peuvent être autorisés :

- 1° dans les zones d'activité économique industrielle, les dépôts de déchets inertes;
- 2° dans les zones d'activité économique industrielle situées le long des voies d'eau navigables, les dépôts de boue de dragage.

Le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut y être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent. Il fait partie intégrante de l'exploitation";

Considérant qu'en l'espèce, selon le dossier de demande de permis, le projet litigieux a pour objet :

- l'"établissement d'un parking à ciel ouvert pour voitures et véhicules utilitaires" (formulaire de demande), ou
- l'"établissement d'un parking pour et au profit unique du zoning artisanal sis n° 55 avenue des Pâquerettes" (notice d'évaluation des incidences) ou encore
- des "nouveaux emplacements de parcage pour pouvoir y stationner les véhicules du personnel, des véhicules en attente d'une réparation ou tout autre véhicule des entreprises", parce qu'"au moment de la division de l'ancienne usine «FIAT», il était attribué à chaque entité, un nombre de parcs privés, en dehors du cheminement entre les divers bâtiments", que "ces parcs ne sont, en général que de trois ou cinq unités par bâtiment" et qu'"il s'ensuit un manque constant de places de parcs pour les employés mais aussi, et surtout, pour les visiteurs" (rapport justificatif de la demande);

Considérant que la motivation formelle du permis d'urbanisme litigieux énonce que "la demande vise l'aménagement de cette parcelle afin d'y établir un parking à ciel ouvert comprenant dix-neuf emplacements de parcage pour voitures ou véhicules utilitaires" et que "ce parking est un accessoire indispensable de cette zone d'activité économique industrielle";

Considérant que l'intervenante a elle-même exclu dans sa demande que le parking soit un accessoire des seules activités de METALSTOCK; que cette hypothèse ne doit donc pas être vérifiée;

Considérant qu'elle a choisi de demander un permis de construire un parking au profit de la zone industrielle; qu'une activité de développement immobilier et de location n'est pas étrangère à son objet social; que le permis a été délivré comme "accessoire indispensable de cette zone d'activité économique industrielle";

Considérant que la logistique est définie comme l'"ensemble de moyens et de méthodes concernant l'organisation d'un service, d'une entreprise et spécialement les flux de matière avant, pendant et après une production" (Petit Robert, 2003); que l'exploitation d'un parking ainsi présenté sans lien avec l'organisation d'un service précis ou d'une entreprise donnée ne peut être considéré de manière isolée comme une activité de logistique;

Considérant, en revanche, qu'un parking peut être autorisé comme accessoire aux activités admises dans la zone industrielle; que l'admission d'un parking accessoire à l'ensemble du zoning ou à une partie de celui-ci requiert

toutefois de l'autorité compétente qu'elle vérifie avec soin qu'existent des besoins de parking accessoires aux activités déjà admises ou à autoriser dans la zone et qu'ils sont utilement satisfaits par le projet de l'intervenante; qu'elle doit veiller dans le cadre de cet examen à l'application du principe de proportionnalité;

Considérant qu'en affirmant que "ce parking est un accessoire indispensable de cette zone d'activité économique industrielle", elle ne rend pas compte de cette vérification;

Considérant que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 2 avril 2010 par le collège communal de Waterloo à S.A. PRODUCT HEATING GENERAL pour l'aménagement d'un parking à ciel ouvert comprenant dix-neuf emplacements pour voitures et véhicules utilitaires, sur un bien sis avenue des Pâquerettes, 55 à Waterloo.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 825 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 700 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

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

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.