

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.512 du 10 décembre 2014

A. 200.168/XIII-5889

En cause : **la Société anonyme SOCIETE BELGE
DES CARBURANTS**, en abrégé **SOBECAR**,
ayant élu domicile chez
Me Benjamin REULIAUX, avocat,
chaussée de Louvain 431 F
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 mai 2011 par la société anonyme (S.A.) SOCIETE BELGE DES CARBURANTS, en abrégé SOBECAR, qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 9 mars 2011 refusant sur recours un permis unique pour la construction et l'exploitation d'une nouvelle station-service, dans un établissement situé rue de Philippeville 8 à Couillet (Charleroi);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MICHIELS, 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 30 octobre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 décembre 2014 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me P. ETIENNE, loco Me B. REULIAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me R. JOLY, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MICHIELS, 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. Le 28 mai 2009, la S.A. SOBECAR introduit une demande de permis unique pour la construction et l'exploitation d'une nouvelle station-service avec magasin, sur un terrain sis route de Philippeville 8 à Couillet (Charleroi), parcelle cadastrée section A, 9^{ème} division, n^o 741, soit le long de la nationale 5, axe d'entrée de la ville de Charleroi.

Le terrain est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Charleroi.

Le terrain litigieux a, par le passé, déjà abrité une station-service. Un premier permis a en effet été délivré par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut à la S.A SECA/JET le 19 mars 1981 pour l'exploitation d'une station de distribution de carburant, pour une durée de 30 ans. Un deuxième permis, autorisant la construction et l'exploitation d'une station de distribution de carburant a été ensuite délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) TANGO BELGIE PILOT, le 2 septembre 2003. Ce permis unique n'a cependant jamais été mis en œuvre.

2. Le 2 juillet 2009, la demande de permis unique de la S.A. SOBECAR est jugée une première fois incomplète, à défaut pour celle-ci d'y avoir joint une attestation du BOFAS (fonds d'assainissement des sols des stations-services) relative à l'assainissement du site.

Le complément apporté, la demande est jugée recevable et complète le 22 juillet 2010.

3. Une enquête publique est organisée du 18 août au 17 septembre 2010. Elle donne lieu à deux réclamations, émanant du propriétaire de la maison voisine et de son locataire.

4. Le dossier recueille ensuite des avis favorables :

- avis favorable du 12 août 2010 du BOFAS;
- avis favorable conditionnel du 8 septembre 2010 du service d'incendie;
- avis favorable conditionnel du 15 septembre 2010 de la Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement - Département de l'environnement et de l'eau - Direction des eaux de surface;
- avis favorable conditionnel du 20 octobre 2010 de la Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement - Département du sol et des déchets - Direction de la protection des sols;
- avis réputé favorable de la Direction générale des routes et des bâtiments - Département du réseau de Charleroi - Direction des routes de Charleroi;
- avis réputé favorable de la Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement - Département de l'environnement et de l'eau - Direction des eaux souterraines;

5. Le 18 novembre 2010, les fonctionnaires technique et délégué déposent leur rapport de synthèse favorable au projet.

6. Le 7 décembre 2010, le collège communal de la ville de Charleroi refuse le permis unique sollicité, essentiellement pour les motifs suivants :

" [...]

Considérant qu'en amont du projet de station-service débute le bâti en bordure de voirie, qu'il est ininterrompu jusqu'au carrefour des 4 bras, que le front bâti est continu et qu'il n'est donc pas envisageable de déstructurer davantage le tissu urbain existant par une implantation en ordre ouvert dont l'aspect architectural ne permet pas une intégration harmonieuse dans le bâti existant;

Considérant que le projet prévoit un revêtement hydrocarboné sur l'ensemble de la parcelle concernée;

Considérant que l'architecture de la station-service ne correspond pas à la typologie du bâti environnant;

Considérant que l'implantation de la station-service ne répond pas à un besoin puisqu'une autre station est présente du même côté de la chaussée; que de plus, l'ajout de cette station augmente notamment les risques en matière de sécurité et qu'elle ne contribue pas non plus à l'amélioration du cadre de vie et l'utilisation parcimonieuse du sol;

Considérant que les études d'aménagement du territoire et urbanistiques en projet tel que le projet de schéma de structure visent à valoriser les grands axes routiers aux entrées dans Charleroi et que ce projet de station supplémentaire est en contradiction avec les orientations desdites études;

Considérant que ledit projet se situe en partie en zone de cours et jardins, que celle-ci est dévolue au repos et à la quiétude;

Considérant dès lors que les réclamations des riverains sont fondées et doivent, dès lors, être prises en compte;

Considérant en conséquence que la construction d'une station-service sur la parcelle est incompatible avec le voisinage et met la destination de la zone en péril au vu des motivations exposées ci-dessus;

[...]"

7. Le 29 décembre 2010, un recours est introduit par la S.A. SOBECAR à l'encontre de cette décision de refus.

8. Le 9 mars 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité confirme la décision du collège communal prise en première instance et refuse le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué en l'espèce, motivé notamment comme suit :

" [...]

Considérant que, sur le plan urbanistique, la demande porte sur la construction d'une station service avec shop;

Considérant que le bien est repris en zone d'habitat au plan de secteur de CHARLEROI adopté par arrêté royal du 10 septembre 1979;

Considérant que l'article 26 du CWATUPE stipule que :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics»;

Considérant que l'enquête publique a donné lieu à des réclamations émanant des propriétaire et locataire de la maison voisine et portant essentiellement sur les nuisances sonores et olfactives ainsi que sur la sécurité;

Considérant que, vu l'existence d'une station-service à droite de l'habitation des plaignants, celle-ci va se trouver entre 2 installations de ce type;

Considérant que la zone d'habitat est principalement destinée à la fonction résidentielle; que l'implantation d'une telle activité commerciale n'est admissible que si elle ne perturbe pas la fonction principale;

Considérant que l'autorité communale a refusé le permis sollicité notamment pour les motifs suivants :

[...]

Considérant que les motifs de la décision sont pertinents; qu'ils épinglent notamment les problèmes d'occupation de la zone normalement dévolue aux cours et jardins, d'enclavement de la parcelle voisine entre deux stations-service, de sécurité pour les usagers de la voirie très fréquentée;

Considérant qu'en 2003, un permis unique a été délivré pour la reconstruction et l'exploitation d'une station-service au même endroit; que ce permis n'a pas été mis en œuvre dans le délai légal; qu'il est périmé;

Considérant qu'entre-temps, les préoccupations de l'autorité communale en matière d'aménagement du territoire ont fait l'objet d'une réflexion globale dans le cadre de l'adoption prochaine du schéma de structure communal;

Considérant que celle-ci a mis en évidence l'importance d'une valorisation urbanistique et paysagère des principaux axes routiers aux points d'entrée de Charleroi;

Considérant que le refus de permis s'inscrit dans cette démarche globale; qu'il permet d'amorcer un principe d'aménagement durable contenu dans le projet de schéma de structure communal et de ne pas hypothéquer sa mise en œuvre à l'endroit concerné; que l'option choisie par l'autorité communale doit être soutenue;

Considérant enfin, et à titre subsidiaire, que le projet ne respecte pas la réglementation relative à l'accès des personnes à mobilité réduite";

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et de saine gestion administrative, ainsi que du principe général de l'exercice effectif par une autorité de son pouvoir d'appréciation, qui requièrent notamment un examen concret, sérieux et complet du dossier, de la contradiction et de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

que, dans une première branche, elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué lie son appréciation à l'adoption future par une autre autorité d'un instrument planologique à valeur indicative, sans expliquer concrètement en quoi les données de l'espèce devraient conduire au refus de permis; qu'elle affirme que la partie adverse peine à démontrer pourquoi ce qui avait pu être jugé admissible auparavant ne l'est plus aujourd'hui; qu'elle estime que, sans réelle explication, l'autorité administrative indique que la construction et l'exploitation d'une station-service à un endroit donné serait incompatible avec un voisinage qui a pourtant déjà connu pendant plus de 20 ans une station-service à ce même endroit (permis délivré le 19 mars 1981 pour une durée de 20 ans à la S.A. SECA/JET) et s'apprêtait à en connaître une autre jusqu'en 2023 (permis délivré le 2 septembre 2003 à la S.P.R.L. TANGO BELGIE PILOT, mais jamais mis en œuvre); qu'elle soutient que les motifs de l'acte attaqué

sur ce point ne permettent pas au destinataire de l'acte de comprendre les raisons du refus qu'il essuie et s'apparentent à des clauses de style; que, selon elle, en toute hypothèse, la partie adverse semble avoir abandonné purement et simplement sa compétence, se fixant une ligne de conduite préalable, même si incertaine, et se dispensant d'un examen in concreto;

que, dans une deuxième branche, elle estime que l'acte attaqué ne répond pas aux arguments évoqués dans le recours à l'encontre de la décision du collège communal de la ville de Charleroi; qu'ainsi, explique-t-elle, elle indiquait tout d'abord que l'accroissement des problèmes de sécurité routière invoqué pour justifier le refus lui semblait exagéré eu égard à la présence de nombreux commerces de moyenne et grande distribution et eu égard au fait que l'accès et la sortie de la station ne pourraient s'effectuer que dans un seul sens de circulation, elle indiquait ensuite que la proximité de stations-service entre elles était un phénomène courant en Région wallonne, prenant pour exemple la situation existant chaussée de Houdeng au Roeulx ou chaussée de Charleroi à Gosselies, elle signalait encore à l'autorité que sa parcelle était délimitée en fond par d'anciens bâtiments industriels, actuellement exploités pour la vente et la réparation de quads et motos, ce qui, à son estime, compromettait déjà la destination de la zone de cours et jardins, elle remettait enfin en cause la plainte du propriétaire et du locataire voisins, indiquant, en ce qui concerne l'enclavement de l'habitation voisine, que celle-ci était déjà enclavée jusqu'en 2003, époque à laquelle l'exploitation de la station SECA/JET fut arrêtée; qu'elle précise encore que, dans son recours administratif, en ce qui concerne les problèmes de trafic, elle indiquait que la situation projetée ne serait pas différente de la situation existante, dans la mesure où les usagers potentiels de la station seraient les usagers qui circulent déjà habituellement sur la nationale 5; qu'elle soutient que, pour toute réponse, l'acte attaqué se contente de rappeler les motifs de la décision du collège communal de Charleroi dont il estime, sans plus d'explications, qu'ils "épinglent notamment les problèmes d'occupation de la zone normalement dévolue aux cours et jardins, d'enclavement de la parcelle voisine entre deux stations-service, de sécurité pour les usagers de la voirie très fréquentée"; qu'elle expose enfin que l'acte attaqué est motivé par rapport à des incivilités invoquées par une personne qui ne les subit pas concrètement, à savoir le propriétaire de l'immeuble voisin, qui a fait part d'objections au cours de l'enquête publique et a même tenté - sans succès - un recours contre le refus de première instance alors qu'il n'occupe pas son immeuble;

que, dans une troisième branche, la requérante constate que l'acte attaqué affirme que le projet ne respecterait pas la réglementation relative à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, sans préciser quels aménagements sont manquants ou quels aménagements doivent être revus; qu'elle relève qu'il s'agit d'un argument que l'on ne retrouve nulle part ailleurs dans les autres pièces du dossier (avis des

instances consultées, rapport de synthèse de première instance, décision de première instance) et que l'autorité de recours semble, "comme par magie, avoir sorti de son chapeau" pour tenter d'accréditer ou de renforcer le refus de permis;

Considérant qu'en réplique, en ce qui concerne la première branche du moyen, la requérante fait valoir que l'on n'est pas en présence d'un schéma de structure qui aurait été adopté et auquel la partie adverse pourrait se référer, mais bien d'un projet de schéma en gestation; qu'elle répète que les autres motifs qui figurent dans l'acte attaqué ne sont ni fondés, ni adéquats; que, s'agissant plus particulièrement de l'incompatibilité avec le voisinage, elle observe qu'une appréciation contraire et favorable au projet a été émise par les fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance, laquelle repose sur un examen précis des données de l'espèce; qu'elle estime que la partie adverse ne pouvait rester silencieuse sur ce point, ayant l'obligation d'appréhender l'ensemble du dossier dont elle était saisie pour pouvoir décider en pleine connaissance de cause; qu'elle soutient à nouveau que l'autorité n'explique pas concrètement pourquoi en 2003 le principe de l'implantation d'une station-service sur le site n'emportait pas d'objections, tandis que 7 ans plus tard pareille implantation ne peut plus être envisagée; qu'elle constate que, "pourtant paradoxalement", il semble que les autorités communales ne sont pas opposées à l'implantation d'un car-wash, situé à quelques centaines de mètres du terrain litigieux, du même côté de la nationale, et malgré la présence d'autres car-wash à proximité; qu'elle se réfère à cet égard à un article du journal "Le Soir" du 7 juillet 2011, qu'elle ne dépose toutefois pas; que, dans son dernier mémoire, elle répète son argumentation;

que, concernant la deuxième branche du moyen, elle soutient que cinq des griefs avancés n'ont trouvé aucun écho dans l'acte attaqué; qu'elle conteste que le propriétaire de la maison voisine puisse se plaindre de nuisances qu'il ne ressent pas concrètement et qui, du reste, ne sont pas avérées, voire contredites par d'autres éléments du dossier; qu'enfin, elle estime que l'argument de la dangerosité élevée du trafic sur la nationale 5, ou les problèmes y liés, ne peut être retenu puisque l'acte attaqué reconnaît que l'exploitation "profiterait du charroi existant" et n'engendrerait donc aucun accroissement de trafic;

qu'en ce qui concerne la troisième branche du moyen, elle estime qu'il appartenait à la partie adverse d'étayer son affirmation, quand bien même cette considération ne serait que subsidiaire; que, dans son dernier mémoire, elle soutient qu'elle a bien intérêt à cette branche du moyen dans la mesure où elle ne peut déterminer, à la lecture de l'acte attaqué, ce qu'il y aurait lieu de faire, le cas échéant, dans le cadre d'une nouvelle demande;

Considérant, sur les première et deuxième branches du moyen, que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce;

Considérant que l'autorité administrative, lorsqu'elle prend une décision, n'est pas tenue de répondre point par point à chacun des arguments qui lui sont présentés; qu'il suffit qu'elle réponde pour l'essentiel aux critiques formulées; que la motivation formelle de la décision doit permettre à son destinataire de comprendre pourquoi son recours est accueilli ou rejeté;

Considérant, par ailleurs, que le Conseil d'Etat, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation; que l'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti; qu'ainsi, lorsque des requérants opposent à la conception de l'autorité leurs propres conceptions, le Conseil d'Etat n'a pas à privilégier l'une ou l'autre dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que cette autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation; que l'opportunité de l'action administrative échappe dès lors au contrôle juridictionnel; que, par conséquent, il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure;

Considérant qu'en l'espèce, la lecture de l'acte attaqué permet de comprendre les éléments de droit et de fait qui ont guidé l'appréciation du Ministre lors du refus de permis et les raisons pour lesquelles il n'a pas suivi la proposition des fonctionnaires technique et délégué en première instance; que cette proposition de décision n'entrave en rien le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du Ministre sur recours;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la requérante, il ressort de la motivation de l'acte attaqué, ci-dessus rappelée, qu'un examen in concreto de tous les éléments du dossier et de la situation de fait a été réalisé par la partie adverse et que cette dernière a pris sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce; que les motifs formellement exprimés dans l'acte attaqué indiquent que la partie adverse a considéré que si d'un point de vue environnemental, le permis pouvait être délivré, tel n'était pas le cas d'un point de vue urbanistique; que la partie

adverse indique clairement que son choix urbanistique est de ne pas autoriser à cet endroit une implantation en ordre ouvert, désirant privilégier un front bâti continu et que la construction d'une station-service sur la parcelle est incompatible avec le voisinage immédiat, notamment parce que le projet se situe en partie en zone de cours et jardins et qu'une habitation trop proche se retrouverait enclavée entre deux stations-service; qu'une telle motivation, qui reflète l'appréciation de la partie adverse quant au bon aménagement des lieux, ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que cette motivation permet en outre à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles son recours est rejeté et le permis unique lui est refusé; qu'au vu de ces motifs, la partie adverse n'était pas tenue de répondre point par point à chacun des arguments contenus dans le recours administratif; qu'elle y était d'autant moins tenue que ces arguments visaient, en réalité, à substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité délivrante, ce qui ne se peut;

Considérant que la partie adverse expose ensuite la raison pour laquelle elle estime ne plus pouvoir autoriser une station-service à l'endroit considéré, alors qu'une telle autorisation avait été accordée en 2003; que la circonstance que les préoccupations de l'autorité en matière d'aménagement du territoire dont elle fait part, à savoir la valorisation paysagère des principaux axes routiers aux points d'entrée dans Charleroi, n'étaient pas encore matérialisées dans un schéma de structure communal dûment adopté au moment auquel elle a statué, n'empêche pas qu'elle pouvait déjà se référer pour justifier le refus de permis attaqué aux préoccupations de la ville de Charleroi traduites dans le projet de schéma de structure communal et qui sont l'expression d'un bon aménagement actuel des lieux à laquelle elle adhère; qu'en se référant aux orientations de ce schéma, le Ministre n'a pas lié son appréciation à ce document indicatif, mais a exprimé simplement qu'il y adhérerait en précisant que le refus de permis "permet d'amorcer un principe d'aménagement durable contenu dans le projet de schéma de structure";

Considérant, par conséquent, que les première et deuxième branches du moyen ne sont pas fondées;

Considérant, sur la troisième branche du moyen, que la requérante n'a pas intérêt à celle-ci dans la mesure où elle est dirigée contre un motif que la partie adverse qualifie elle-même de subsidiaire; que ce motif n'est donc pas le motif déterminant du refus; que, partant, la troisième branche du moyen est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.