CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 234.985 du 8 juin 2016

A. 216.524/XIII-7379

En cause : **la Commune d'Ans,**
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Robert JOLY, avocat,
avenue Val Saint Georges 2
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 juillet 2015 par la commune d'Ans qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 21 mai 2015 octroyant à la société anonyme (S.A.) HYDROLIEGE un permis d'environnement pour l'exploitation d'un car-wash dans un établissement situé rue des Français 397 à Ans, sur un bien cadastré division 1, section A, n° 80y4;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me FRANCK, premier 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, le dernier mémoire de la partie adverse et la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 14 avril 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 mai 2016 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Louise ERNOUX-NEUFCOEUR, loco Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Célia HECQ, loco Me R. JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} FRANCK, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 9 juillet 2014, la S.A. HYDROLIEGE sollicite un permis d'environnement pour exploiter un car-wash rue des Français 397 à Ans.

La demande porte sur le renouvellement de l'autorisation d'exploiter un car-wash existant comprenant 5 pistes en béton de lavage à la lance à haute pression et un local technique, ainsi qu'une installation de nettoyage de l'intérieur des voitures aménagée sur une aire extérieure asphaltée et équipée de 4 aspirateurs (5,2 kW).

L'exploitation comprend également une chaudière à gaz de 105 kW, des pompes, des moteurs et un mécanisme de rejet des eaux usées.

Les installations et activités concernées sont reprises en classes 2 et 3 par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

2. L'établissement est situé en zone d'activité économique mixte au plan de secteur de Liège et est repris en zone d'assainissement collectif au plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) de la Meuse Aval.

Les autorisations précédentes d'exploiter ledit établissement avaient été attribuées pour dix ans en 1991, dix ans en 2002 et trois ans en 2011.

3. Le 7 janvier 2015, le fonctionnaire technique adresse au collège communal un rapport de synthèse favorable.

4. Le 21 janvier 2015, le collège communal d'Ans refuse le permis d'environnement sollicité au motif que l'établissement se situe dans la zone "Ans-Rocourt" visée par le projet de rapport urbanistique et environnemental (RUE) et qu'il est incompatible avec la destination préconisée pour cette zone.

Le refus ajoute que par décision du conseil communal d'Ans du 18 décembre 2014, la commune a sollicité la révision du plan de secteur par l'élaboration d'un plan communal d'aménagement (P.C.A.R.) pour la zone dite d'Ans-Rocourt selon le périmètre visé par le RUE.

Cette décision de refus est notifiée à la S.A. HYDROLIEGE le 28 janvier 2015.

5. Le 11 février 2015, la S.A. HYDROLIEGE introduit un recours contre cette décision auprès du ministre.

6. Le 21 mai 2015, le Ministre de l'Environnement octroie le permis sollicité pour un terme de vingt ans, soit jusqu'au 4 mai 2035. Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est principalement motivé comme suit :

" [...]

Vu la décision du collège communal d'Ans du 21/01/2015 refusant le permis d'environnement aux motifs :

- qu'il existe un projet de règlement urbanistique et environnemental visant le développement économique de la zone «Ans-Rocourt»;
- qu'en date du 18/12/2014, le conseil communal a décidé de solliciter la révision du plan de secteur pour la zone précitée;

Considérant qu'en introduisant le recours visé à l'article 40 du décret du 11 mars 1999, l'exploitant entend, en l'espèce, contester le refus de permis en faisant valoir que le car-wash présent à cet endroit depuis plus de 20 ans se trouve sur une zone de parking commune à plusieurs enseignes commerciales; qu'il ne peut dès lors constituer un élément perturbateur tant au niveau visuel, qu'au niveau du charroi;

Considérant que l'autorité statuant dans ce cadre est tenue de respecter les prescriptions des plans d'aménagement à valeur réglementaire en vigueur;

Considérant qu'en l'espèce, vérifier le respect de telles prescriptions revient à s'interroger sur la possibilité qu'un permis d'urbanisme soit délivré pour l'établissement considéré dans la zone dans laquelle sont inscrites les parcelles sur lesquelles il est établi;

Considérant que la parcelle sur laquelle se situe l'établissement à propos duquel une demande de permis d'environnement a été introduite est inscrite en zone d'activité économique mixte (article 30 du CWATUPE) au plan de secteur de Liège (AERW du 26/11/1987);

Considérant qu'aux termes de l'article 30 du CWATUPE :

« La zone d'activité économique mixte est destinée aux activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Les petits halls de

stockage y sont admis. 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.

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

Considérant que l'exploitation susvisée constitue une activité de service (C.E., 29 septembre 1998, n° 75.999, BENAYER ET DEBAST); qu'à ce titre, elle peut être autorisée en zone activité économique mixte;

Considérant que la demande vise un bâtiment existant, sans modification architecturale;

Considérant qu'il ressort du reportage photographique que la fonction principale du bâtiment objet de la demande, telle qu'elle résulte de sa conception et de son aménagement, est conforme à l'usage pour lequel il a été érigé;

Considérant que la motivation du collège communal repose sur des événements futurs et incertains; qu'en effet l'article 93, § 1er, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement permet qu'un permis unique puisse être refusé pour les motifs visés au livre V du titre Ier, du CWATUPE, force est de reconnaître qu'aucune des hypothèses reprises à l'article 107, § 2, alinéa 4, du même Code n'est applicable en l'espèce, aucune procédure de révision du plan de secteur ne pouvant en effet se déduire valablement du fait qu'un RUE serait en cours d'élaboration sur le périmètre couvert par la demande de permis; qu'ainsi, le collège est en défaut d'établir en fait et en droit en quoi il serait pertinent de refuser le permis;

Considérant que le respect des prescriptions légales et réglementaires, des conditions générales, ainsi que de conditions particulières adaptées au projet, est de nature à réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement et rend le projet compatible avec l'homme et l'environnement".

7. Par ailleurs, la commune d'Ans expose comme suit dans sa requête la genèse du RUE et du P.C.A.R. pour la zone d'Ans-Rocourt dans le périmètre de laquelle s'inscrit la parcelle visée par le projet :

" 7. Dans le cadre du RUE «Ans-Rocourt» initié par la Commune d'ANS, celle-ci charge en mai 2012, le CREAT-UCL d'élaborer un rapport urbanistique et environnemental pour la zone d'ANS-ROCOURT, en vue de restructurer et de favoriser un urbanisme cohérent dans cette zone.

Par le biais du RUE, la Commune d'ANS vise un développement harmonieux, un aménagement qualitatif et une programmation fonctionnelle cohérente de l'ensemble du périmètre concerné. Ce périmètre est délimité par la rue des Français -dans lequel est établi le car-wash dont question -, la rue d'Othée, la rue Monfort, le RAVeL, la rue des Bloquettes, la rue du zoning, la rue Haie Leruth, la rue du Vicinal et l'Arbre Courtejoie.

La structuration de cette zone demande de relever plusieurs défis, tels que la pression de la circulation automobile sur la zone, le développement anarchique des commerces sur la zone, le tissu d'activité déstructuré, peu harmonieux et très peu qualitatif existant, principalement en ce qui concerne les commerces et

entreprises existantes le long de la rue des Français et Vicinal, ainsi que la recomposition paysagère et urbanistique qualitative du territoire concerné.

Le plan de secteur comporte une zone d'activité économique mixte, une zone d'activité industrielle et une zone d'habitat.

Le schéma d'urbanisation proposant de s'écarter du plan de secteur serait de créer une zone d'habitat (au lieu de la zone d'activités économiques mixtes), une zone d'activités économiques mixtes et une zone d'habitat (au lieu de la zone d'activité économique industrielle).

Le projet s'intègre dans le projet «Transitec» portant sur l'étude des quatorze axes structurants de l'agglomération liégeoise.

8. Le 3 décembre 2014, suite à la présentation de la proposition de RUE, la Commune d'ANS décide de demander à pouvoir établir un plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur (PCAR) sur la base de l'article 48, alinéa 2 du CWATUPE.

Le 18 décembre 2014, la Commune d'ANS approuve le cahier spécial des charges relatif à l'élaboration du PCAR. Le marché est attribué au CREAT-UCL.

Un arrêté du Gouvernement wallon du 19 mars 2015 ajoute à la liste des projets de plans communaux d'aménagement, en application de l'article 49bis du CWATUPE tel qu'adopté par l'arrêté du 27 mai 1999 (et modifié depuis lors), le projet pour le PCA de la zone dite «Ans-Rocourt». Cet arrêté est publié au Moniteur belge du 30 mars 2015.

Le Gouvernement wallon a depuis lors approuvé la volonté communale de procéder à l'élaboration du PCAR.

9. Par l'adoption de ce nouveau PCA, la volonté de la Commune d'ANS est de confirmer la vocation existante de commerce de grande distribution de la zone, sans toutefois rendre cette vocation exclusive, de diversifier le panel économique et de tirer parti des actes de la zone en termes de visibilité et d'accessibilité de façon raisonnée.

La Commune d'ANS souhaite repenser et structurer les espaces de la zone. L'objectif est de guider le développement des terrains encore non bâtis et le redéveloppement des terrains occupés mais souffrant d'un important déficit qualitatif.

Le projet vise une meilleure image de la zone, spécifiquement au niveau de la rue des Français. La volonté est, notamment, de restructurer fondamentalement la rue, en y réduisant la quantité de trafic et de re-profiler la voirie pour une multi-modalité accrue et un parcours urbain apaisé. Dans ce cadre, est visé le réaménagement de la rue des Français afin de faciliter la circulation des bus et limiter le nombre d'accès et le transit";

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de "l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, du principe de proportionnalité, du principe de précaution, du principe de bonne administration, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir";

Considérant que la requérante critique l'arrêté attaqué en ce qu'il estime que la motivation de la décision de refus du 21 janvier 2015 du collège communal repose sur des évènements futurs et incertains; que, selon elle, "la partie adverse a exclusivement pris en compte les intérêts de l'exploitant, sans égard aux enjeux de santé humaine et environnementaux"; qu'elle reproche à la partie adverse de n'avoir pas examiné la demande de permis d'environnement au regard du projet de plan communal révisionnel (P.C.A.R.) et des objectifs de celui-ci; qu'elle est d'avis qu'"à tout le moins, la partie adverse aurait [...] dû, dans le respect du principe de proportionnalité, faire application de l'article 50 du décret du 11 mars 1999, en vertu duquel le permis est accordé pour un terme de vingt ans au maximum, de sorte que l'autorité est libre de fixer une durée de permis inférieure en fonction des objectifs poursuivis"; qu'ainsi, selon elle, "la limitation de l'octroi du permis pour un terme inférieur à vingt ans en raison du projet en cours aurait pu permettre que la situation soit réévaluée au vu de l'évolution liée au PCAR"; qu'elle souligne que lors des renouvellements précédents, les autorisations avaient été limitées à 10 ans en 1991, 10 ans en 2002 et 3 ans en 2011; qu'elle estime encore que, sur la base de l'article 65 du décret précité du 11 mars 1999, l'autorité aurait dû imposer de nouvelles conditions; qu'enfin, selon elle, aucun des motifs de la décision attaquée ne permet à la requérante de comprendre pourquoi la partie adverse s'est départie de l'appréciation contenue dans la décision du collège communal du 21 janvier 2015;

Considérant qu'en réplique, la requérante rappelle que si les projets de plan sont dépourvus d'effet juridique, ils peuvent néanmoins avoir une influence sur les demandes de permis; qu'elle souligne que l'article 107 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) n'est pas applicable en l'espèce, s'agissant d'un permis d'environnement et non d'un permis unique; qu'elle écrit ce qui suit :

" [...]

Enfin et surabondamment, il s'agit de souligner à cet égard que, à partir du moment où l'autorité communale a, comme en l'espèce, pris la décision, ferme et définitive, d'établir un plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur (PCAR) sur la base de l'article 48, alinéa 2 du CWATUPE, le 3 décembre 2014, pour ensuite approuver, le 18 décembre, le cahier spécial des charges relatif à l'élaboration du PCAR, il peut - et doit - être considéré que, conformément à l'article 107, § 1er du CWATUPE, l'on se retrouve bel et bien dans un cas de figure où «le collège communal peut refuser le permis pour le motif que soit l'établissement ou la révision d'un plan communal d'aménagement, soit la modification du règlement communal d'urbanisme ont été décidés».

A cela s'ajoute qu'au moment où la partie adverse a pris l'acte attaqué, soit le 21 mai 2015, la décision de l'autorité communale de réviser le plan de secteur avait, déjà, été soumise au Gouvernement wallon, qui a ajouté le plan à la liste prévue à l'article 49bis du CWATUPE en date du 19 mars 2015, avant d'approuver la volonté communale de procéder à l'élaboration du PCAR.

> Au moment où elle a pris l'acte attaqué, la partie adverse ne pouvait donc, raisonnablement, décréter que «la motivation du Collège repose sur des événements futurs et incertains».
>
> [...]";

qu'elle insiste sur ce que, dans sa décision du 21 janvier 2015, le collège communal avait pris en compte l'article 2 du décret du 11 mars 1999; qu'elle est d'avis que le permis octroyé aurait dû être limité dans le temps à une brève période et réfute les motifs de l'arrêté attaqué;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse reprend les arguments déjà invoqués précédemment;

Considérant que la demande de permis concernait le renouvellement d'un permis d'environnement déjà accordé et renouvelé à plusieurs reprises; qu'il ne s'agissait donc pas d'une demande de permis unique; que, par ailleurs, la demande portait sur un renouvellement pour la durée maximale de 20 ans (p. 9 de la demande); qu'au moment de l'introduction de la demande de renouvellement, l'exploitation se trouve en zone d'activité économique mixte au plan de secteur, zone apte à accueillir ce type d'installations;

Considérant que, au point de vue du permis d'urbanisme, une demande peut être refusée en vertu de l'article 107, § 2, alinéa 4, du CWATUPE si elle est fondée "sur la révision en cours d'un plan de secteur ou l'établissement en cours d'un plan communal d'aménagement ou d'un règlement communal d'urbanisme";

que l'article 93, § 1er, alinéa 4, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement porte ce qui suit :

> " Le permis peut être refusé pour les motifs, être assorti de conditions ou consentir les dérogations prévues au titre V du livre 1er du CWATUP";

que, d'une part, l'article 93 précité concerne uniquement le permis unique (chapitre XI du décret du 11 mars 1999 relatif au permis unique qui comprend l'article 93), et, d'autre part, l'article 107 du CWATUPE figure dans le titre V du livre 1er du CWATUPE; qu'en d'autres termes, l'article 107 du CWATUPE s'applique au permis d'urbanisme et au permis unique - celui-ci comportant une autorisation d'urbanisme - et non au seul permis d'environnement;

Considérant que la référence contenue dans l'acte attaqué à l'article 93 du décret du 11 mars 1999 et à l'article 107 du CWATUPE, pour fonder l'argumentation de la partie adverse, est donc erronée; qu'au surplus, il y a lieu de constater que tant l'article 107 du CWATUPE que l'article 93 du décret du 11 mars 1999 utilisent la formule "peut" être refusé et non "doit" être refusé;

Considérant que l'élaboration d'un RUE et d'un plan communal révisionnel qui, au moment où l'acte attaqué est adopté, n'ont pas été encore approuvés par le gouvernement (articles 18ter, § 1er, alinéa 3, 48 et 50, § 4, du CWATUPE) n'est pas de nature à empêcher le renouvellement d'un permis d'environnement; qu'à cet égard, l'autorité sur recours n'est pas tenue de partager l'appréciation de l'autorité communale statuant en premier ressort dès lors que sa décision est dûment motivée;

Considérant qu'en l'occurrence, la partie adverse estime que "le collège est en défaut d'établir en fait et en droit en quoi il serait pertinent de refuser le permis" car "la motivation du collège communal repose sur des événements futurs et incertains"; qu'à cet égard, il est exact que les approbations par le gouvernement des futurs RUE et P.C.A.R. sont a fortiori futures et incertaines, le gouvernement pouvant refuser l'un ou l'autre, ou les deux;

Considérant, pour le surplus, que la demande de renouvellement du permis d'environnement pour vingt ans a fait l'objet d'avis tous favorables; que la circonstance que la commune entendait procéder à une modification de l'affectation de la zone en cause n'emportait pas davantage une obligation pour la partie adverse de limiter la durée de la nouvelle autorisation à moins des vingt ans demandés; que l'on observe que la partie requérante ne précise pas quelle est l'autorité qui a délivré précédemment les autorisations d'exploiter pour deux fois dix ans et une fois trois ans;

Considérant que, par ses autres considérations avancées pour reprocher à la partie adverse de n'avoir pas imposé des conditions supplémentaires d'exploitation, la partie requérante veut opposer sa propre conception des conditions d'exploitation - à savoir un refus pur et simple - à celle du ministre; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'entrer dans de telles appréciations;

Considérant que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le huit juin deux mille seize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
Mme	BOLLY,	conseiller d'Etat,
Mme	WIAME,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.