

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.250 du 12 mai 2025

A. 235.981/XIII-9597

En cause : **la société anonyme ABOUZEID SHIPPING,**
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
avenue des Dessus de Live 8
5101 Loyers,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 29 mars 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 25 janvier 2022 par lequel les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire refusent de lui délivrer un permis unique ayant pour objet l'exploitation d'un terrain pour le stockage d'environ 350 véhicules automobiles destinés au marché de l'occasion (import/export), dans un établissement situé rue Chapelle à la Barre à Perwez (Orbais).

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 mai 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jennifer Vanderelst, *loco* M^e Stéphane Nopère, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, *loco* M^e Damien Jans, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 25 mars 2021, la société anonyme (SA) Abouzeid Shipping introduit une demande de permis unique de classe 2 ayant pour objet la réorganisation d'un espace existant en emplacements de parking, afin d'y parquer jusqu'à +/- 350 véhicules en transit, destinés au marché secondaire de l'automobile dans un établissement situé rue Chapelle à la Barre à Perwez (Orbais).

Le 31 mai 2021, les fonctionnaires technique et délégué attestent du caractère complet de la demande.

4. Une enquête publique est organisée du 10 au 24 juin 2021.

5. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure au premier échelon administratif.

6. Le 22 septembre 2021, le fonctionnaire technique informe la SA Abouzeid Shipping que l'envoi du rapport de synthèse n'a pu être effectué dans les délais impartis et précise le délai dans lequel le collège communal de Perwez doit envoyer sa décision.

7. Le 23 septembre 2021, le collège communal refuse de délivrer le permis unique sollicité.

8. Le 15 octobre 2021, la SA Abouzeid Shipping introduit un recours administratif contre cette décision.

9. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure sur recours administratif.

10. Le 8 décembre 2021, la fonctionnaire technique notifie sa décision de prolonger de 30 jours le délai imparti pour envoyer le rapport de synthèse.

11. Le 4 janvier 2022, les fonctionnaires technique et déléguée transmettent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire.

12. 19 janvier 2022, le conseil de la SA Abouzeid Shipping adresse une note « contre argumentaire » à un membre du cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire.

13. Le 25 janvier 2022, les ministres décident de refuser la délivrance du permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

14. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.IV.4 et R.IV.4-1 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 10, 81 et 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou les installations ou les activités présentant un risque pour le sol – plus particulièrement de la rubrique 50.10.02 de l'annexe I de l'arrêté précité –, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration – plus particulièrement du devoir de minutie –, ainsi que de l'erreur

manifeste d'appréciation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

15. La partie requérante soutient que le projet litigieux ne nécessitait ni permis d'urbanisme ni permis d'environnement, de sorte que le permis unique sollicité était sans objet et que l'autorité décidante n'était pas compétente pour adopter l'acte attaqué.

15.1. Sur la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme, elle estime que sa demande ne permettait pas à l'autorité de considérer que le projet était soumis à permis d'urbanisme sur pied de l'article D.IV.4, 15°, a), du CoDT, qui subordonne les actes et travaux consistant à utiliser un terrain pour y déposer des véhicules usagés, de la mitraille, des matériaux ou des déchets à l'obtention d'un permis d'urbanisme. Elle fait valoir que la simple utilisation d'un terrain en espace de parcage ne requiert pas de permis d'urbanisme et elle souligne avoir attiré l'attention de l'autorité sur cet aspect par son courrier du 19 janvier 2022. Elle s'étonne que l'acte attaqué ne mentionne pas son argumentation, ni ne la rencontre, estimant qu'il en résulte que sa motivation est lacunaire et viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Elle expose, surabondamment, que le projet ne nécessitait pas non plus l'obtention d'un permis d'urbanisme sur la base de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 7°, du CoDT, dès lors qu'il (ré)utilise un parking qui était l'accessoire d'un complexe industriel autorisé par un permis d'urbanisme du 26 avril 1971, cette hypothèse ne rentrant pas dans le champ d'application de cette disposition.

Elle conclut qu'aucune des hypothèses listées à l'article D.IV.4 du CoDT ne trouve à s'appliquer en l'espèce. Elle fait valoir que l'autorité décidante n'avait pas la compétence urbanistique pour refuser le projet tel qu'il était décrit et a commis un excès de pouvoir. Elle soutient encore qu'en ne prenant en compte ni les caractéristiques précises du projet ni l'historique du site, les auteurs de l'acte attaqué ont commis des erreurs manifestes, en violation des principes de bonne administration.

15.2. Sur la nécessité d'obtenir un permis d'environnement, elle expose qu'initialement, sa demande était fondée sur la rubrique 50.10.02 imposant l'obtention d'un permis d'environnement de classe 2 pour le commerce de véhicules automobiles : local ou terrain capable de recevoir plus de 25 véhicules automobiles destinés à la vente. Or, elle soutient que rien dans la demande de permis ne prévoyait que des véhicules soient vendus sur le site, le projet se limitant au strict parcage. Elle en déduit que la rubrique 50.10.02 ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce. Elle

reproche à l'autorité décidante de ne pas avoir confronté le projet tel que décrit à la rubrique sollicitée. Elle en déduit que les dispositions du décret du 11 mars 1999 et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 visées au préambule du moyen ont été méconnues et que l'autorité décidante était incompétente pour refuser tout permis d'environnement pour le projet. Elle fait valoir que l'acte attaqué implique, sous son volet « permis d'environnement », les mêmes critiques de motivation, d'erreur et de violation des principes de bonne administration que celles exposées sous son volet « permis d'urbanisme ».

15.3. Elle en infère que le permis unique sollicité était en réalité sans objet, puisque le projet ne nécessitait ni autorisation urbanistique ni autorisation environnementale pour être mis en œuvre. Elle soutient qu'en statuant sur cette demande de permis unique, l'autorité décidante a violé les dispositions légales visées au moyen.

B. Le mémoire en réplique

16. Elle fait valoir que le moyen est recevable en tant qu'il vise les articles 81, § 1^{er}, et 95 du décret du 11 mars 1999 précité, estimant avoir démontré, dans la requête, qu'aucune autorisation urbanistique ou environnementale n'était nécessaire pour la mise en œuvre du projet et que celui-ci ne nécessitait pas non plus l'obtention d'un permis unique.

17. Sur le fond, elle précise que la notion de « parking » est synonyme de celle de « parc de stationnement », s'autorisant de la définition du dictionnaire Larousse. Elle en déduit qu'un parking ne constitue pas simplement « un espace où les propriétaires ou conducteurs de véhicules viennent se garer pour la nécessité d'une activité personnelle ou professionnelle et le reprennent ensuite ». Elle fait valoir que son projet ne constitue pas non plus un « dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés ». Elle soutient que l'interprétation que donne la partie adverse à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 15°, du CoDT revient à considérer qu'un permis d'urbanisme est nécessaire pour le parcage de l'ensemble des véhicules « usagés » de la population, qui « par définition ne sont pas neufs ». Elle relève que la partie adverse reconnaît que le terrain sera utilisé à des fins non pas de dépôt mais de « stationnement ».

C. Le dernier mémoire

18.1. Sur la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme, elle reproduit des extraits de la demande de permis, où elle soutient avoir précisé que celle-ci a uniquement pour vocation de ne servir que d'espace de parcage pour les véhicules

en transit. Elle précise que l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 7^o, du CoDT impose l'obtention d'un permis d'urbanisme pour la réalisation d'actes et travaux qui ont pour effet de « modifier la destination de tout ou partie d'un bien », pour autant que cette modification figure sur la liste arrêtée par le Gouvernement wallon à l'article R.IV.4-1 du même code. Elle ne comprend pas en quoi l'activité litigieuse consiste, au sens de l'article R.IV.4-1, 4^o, en la mise en œuvre d'une activité de stockage dès lors qu'elle se rapporte uniquement au « parcage de véhicules automobiles en ordre de marche et destinés à l'exportation » ou d'une offre en vente ou en échange de biens et services sur un espace supérieur à 300 m² dès lors que le projet a pour unique vocation d'être une zone de transit, sans qu'aucune activité de vente ne soit prévue sur le site. Elle relève que l'article R.IV.4-1, 5^o, vise expressément une « offre en vente » dans « un espace supérieur à trois cents mètres carrés », de sorte qu'en l'absence d'une offre en vente sur le site projeté, l'activité relative au projet litigieux ne relève pas de cet article. Elle ajoute qu'en tout état de cause, le projet n'ayant pas pour objet le dépôt d'un stock de véhicules usagés sur un terrain, mais la réorganisation d'un espace existant en emplacements de parking afin d'y garer des véhicules en transit, destinés au marché secondaire de l'automobile, il ne tombe pas dans le champ d'application de l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 15^o.

18.2. Sur la nécessité d'obtenir un permis d'environnement, elle considère que la rubrique 50.10.02 précitée ne s'applique pas au projet litigieux, qui se limite au strict parcage de véhicules, peu importe que ceux-ci soient appelés à être revendus et dirigés vers l'exportation, dès lors qu'aucun véhicule n'est mis en vente sur le site du projet litigieux.

IV.2. Examen

19. Le permis unique est défini à l'article 1^{er}, 12^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement comme étant la « décision de l'autorité compétente relative à un projet mixte délivrée à l'issue de la procédure visée au chapitre XI du décret et qui tient lieu de permis d'environnement au sens des dispositions instituées par le décret et de permis d'urbanisme au sens de l'article D.IV.4 du CoDT ».

Le « projet mixte » est, quant à lui, défini à l'article 1^{er}, 11^o, du même décret comme étant le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme.

20. En l'espèce, dans la demande de permis unique, la partie requérante précise que, « dans le cadre de son activité de vendeur et d'importateur de voitures

et camionnettes d'occasion, [elle] souhaite parquer jusqu'à +/- 350 véhicules automobiles sur le site référence ci-dessus en vue d'un regroupement avant transfert vers les points de vente ou le port d'Antwerpen ». Elle confirme également que « des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme sont [...] nécessaires à la réalisation du projet ».

La partie requérante n'a jamais contesté au cours des procédures administratives au premier échelon et sur recours administratifs que son projet impliquait la délivrance d'un permis unique jusqu'à une note « contre argumentaire » du 19 janvier 2022, où elle soutient dorénavant que « le projet ne nécessite pas l'obtention d'un permis d'urbanisme, mais seulement d'un permis d'environnement ».

Le dépôt d'une telle note n'est pas prévue par l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et la partie requérante n'indique pas en vertu de quelle règle de droit les auteurs de l'acte attaqué devaient y avoir égard. En tout état de cause, cette note n'a pas été communiquée avec la diligence requise, à peine quelques jours avant l'échéance impartie pour l'envoi de leur décision. Il s'ensuit que les auteurs de l'acte attaqué ne devaient pas tenir compte de cette note pour statuer sur la demande de permis unique.

21. Il ressort de l'acte attaqué les motifs suivants :

« Vu la demande introduite en date du 26 mars 2021 par laquelle la SA ABOUZEID SHIPPING-Avenue de la Croix du Sud 27 à 1410 WATERLOO – sollicite un permis unique pour exploiter un terrain pour le stockage d'environ 350 véhicules automobiles destinés au marché de l'occasion (import/export), dans un établissement situé Rue Chapelle à la Barre à 1360 PERWEZ (Orbais) ;

[...]

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier déposé par le demandeur et de l'instruction administrative que la demande vise à exploiter un terrain pour le stockage d'environ 350 véhicules automobiles destinés au marché de l'occasion (import/export) ;

[...]

Considérant que, à l'analyse de la demande, les installations et/ou activités visées par le projet sont classées comme suit par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol :

N° 50.10.02 – Classe 2

Commerce de véhicules automobiles : Local ou terrain capable de recevoir (voir aussi 63.21.01) plus de 25 véhicules automobiles destinés à la vente

[...]

Considérant qu'en introduisant son recours visé à l'article 95 du Décret du 11 mars 1999, l'exploitant via son avocat entend, en l'espèce, contester le refus du permis en faisant valoir notamment que :

“ 1. OBJET DE LA DEMANDE DE PERMIS

La présente demande de permis a pour objet l'utilisation d'un terrain pour le stockage de 350 véhicules, (article D.IV.4, 15°, a), du CoDT, ainsi que l'exploitation dudit site (rubrique n° 50.10.02 de la liste des installations classées – classe 2 – commerce de véhicules automobiles, local ou terrain capable de recevoir plus de 25 véhicules automobiles destinés à la vente), sis rue Chapelle à la Barre, à 1360 ORBAIS.

L'exploitation proprement dite consiste en l'acheminement sur camion et le stockage sur site de véhicules d'occasion, destinés à être ultérieurement chargés sur camion et transportés vers le port d'Anvers ou divers points de vente en Belgique.

[...]

Le projet ne prévoit aucun aménagement physique du site (originellement menuiserie et zone de stockage désaffectées) son organisation est prévue comme suit :

- La zone de parcage, implantée sur la parcelle 193 E et constituée d'un revêtement de sol perméable (empierrement non stabilisé et stabilisé) et traversée par une voie de circulation de 4 mètres de large, qui dessert le site et scinde le parking en deux espaces de respectivement 211 et 124 emplacements de parcage (31 et 16 ares) ;
- Un espace de dégagement et une zone de manœuvre complètent l'organisation interne du projet ;
- L'accès au site projeté se réalise depuis la rue Chapelle à la Barre

[...]

EN TERMES D'ACTIVITES

Le site projeté a pour unique vocation d'être une zone de transit. Aucune activité de vente ou de remise en état n'est donc prévue sur le site.

[...]”.

[...] ».

Dès lors que la partie requérante a elle-même introduit la demande de permis unique litigieuse et qu'il ne ressort pas clairement des pièces auxquelles les auteurs de l'acte attaqué devaient avoir égard que le projet ne devait pas être qualifié de projet mixte au sens de l'article 1^{er}, 1°, du décret du 11 mars 1999 précité, il ne peut être reproché à l'autorité décidante d'avoir statué sur cette demande en considérant comme établi que le projet requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme. Il n'est pas démontré que, dans ces circonstances particulières, les auteurs de l'acte attaqué ont commis une erreur de fait.

La motivation de l'acte attaqué expose à suffisance l'objet du projet et la nature de la demande introduite par la partie requérante. L'autorité délivrante ne

devait pas y expliciter de réponse à la note « contre argumentaire » du 19 janvier 2022, pour les raisons exposées sous le point 20.

22. Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

23. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 mai 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders