

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.819 du 13 décembre 2001

A.67.531/XIII-1984

En cause :

1. **de BIOLLEY** Philippe,
2. **SPRINGUEL** Brigitte,
3. **STAMPS** Barry,

ayant tous élu domicile chez
Me Baudouin VAN OVERSTRAETEN, avocat,
rue de Stassart 99
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme SOCIETE EUROPEENNE
DE CARBURANTS**, en abrégé "SECA",
ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT,
Michel SCHOLASSE
et Bernard PAQUES, avocats,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre,
2. **la Commune de Lasne.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 février 1996 par Philippe de BIOLLEY,
Brigitte SPRINGUEL et Barry STAMPS qui demandent l'annulation de l'arrêté du

Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne du 28 septembre 1995 modifiant l'arrêté du 5 mai 1994 de la députation permanente du conseil provincial du Brabant autorisant la société anonyme SOCIETE EUROPEENNE DE CARBURANTS, en abrégé "SECA", à exploiter une station de distribution de carburants à Lasne, chaussée de Louvain, 431;

Vu l'arrêt n° 59.023 du 5 avril 1996 accueillant les requêtes en intervention introduites par la société anonyme SOCIETE EUROPEENNE DE CARBURANTS, en abrégé "SECA", et la commune de Lasne dans les procédures en référé et en annulation et rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 1^{er} octobre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 novembre 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Mes B. VAN OVERSTRAETEN et M. KAISER, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me Fr. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me M. JASPAR, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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 requête se présentent comme suit :

1. La partie intervenante, S.A. SECA, est propriétaire, depuis 1993, d'un terrain situé à Lasne, chaussée de Louvain, 431, cadastré 4^e division, section F, n^{os} 5v, 5x, 5z, 5a², 5y, 6m⁴ et 6n⁴. Sa superficie est de 2ha 78a 95ca.

Le terrain est rangé, par le plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (planche 39/4), dans une zone industrielle de petite dimension qui se trouve entièrement enclavée dans une zone d'habitat. Il longe une route de grande circulation reliant La Hulpe à Waterloo et donnant accès au périphérique Est de Bruxelles.

Les requérants habitent à proximité immédiate de ce terrain.

2. Le 1^{er} juillet 1993, la S.A. SECA introduit auprès de la députation permanente du conseil provincial du Brabant une demande de permis d'exploiter un établissement de première classe à Lasne, chaussée de Louvain, 431.

L'établissement consiste en une station-service comprenant huit pompes à carburant, un compresseur à air, ainsi que des dépôts de carburant diesel (33.000 litres) et d'essence (90.000 litres).

3. La demande est soumise à une enquête publique qui est organisée du 13 au 29 septembre 1993 et au cours de laquelle de nombreuses réclamations sont introduites par des voisins.

4. Le 29 septembre 1993, le collège des bourgmestre et échevins de Lasne émet un avis défavorable à la demande.

5. La direction générale de l'aménagement du territoire et du logement et l'administration des ressources naturelles et de l'environnement du Ministère de la Région wallonne donnent un avis favorable, respectivement le 22 décembre 1993 et le 15 mars 1994. Sont également consultés le service des eaux souterraines et le Ministère de l'Equipeement et des Transports (avis favorable du 20 septembre 1993).

6. En sa séance du 5 mai 1994, la députation permanente accorde, pour une durée de trente ans, l'autorisation sollicitée par la S.A. SECA, moyennant le respect d'un certain nombre de conditions.

7. Le 26 mai 1994, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lasne forme auprès du Gouvernement régional wallon un recours dirigé contre la décision du 5 mai 1994. Un recours est également introduit par des voisins le 31 mai 1994.

8. Le 30 juin 1994, la députation permanente délivre, sur recours, à la S.A. SECA un permis de bâtir en vue de construire sur le terrain sis à Lasne, chaussée de Louvain, 431, huit immeubles destinés à "une occupation de P.M.E." et une station-service. Des conditions assortissent l'octroi du permis, notamment l'aménagement d'une zone-tampon et l'obligation de "compléter la demande par un cahier des charges précisant les activités autorisées, estimant les nuisances et déterminant la gestion du parc". Le Conseil d'Etat a été saisi d'une demande de suspension et d'un recours en annulation dirigés contre cette décision. La demande de suspension a été rejetée par l'arrêt n° 57.805 du 24 janvier 1996 qui considère que la condition relative au préjudice n'est pas remplie, celui-ci n'étant soit pas établi, soit trouvant sa source dans le plan de secteur. Cet arrêt a été rectifié par l'arrêt n° 58.088 du 9 février 1996. Le recours en annulation a été rejeté par l'arrêt n° 62.804 prononcé le 28 octobre 1996.

9. Le 2 mars 1995, l'inspection générale de l'aménagement du territoire émet un avis selon lequel l'exploitation projetée est compatible avec le prescrit de la zone industrielle (article 172.2.2.0., § 2, de l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUPa)); l'avis ajoute que toutes les mesures doivent être prises afin d'assurer les conditions d'habitabilité de la zone d'habitat avoisinante.

10. Le rapport établi le 17 juillet 1995 par la division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol propose d'accorder l'autorisation d'exploiter tout en modifiant et en complétant la décision du 5 mai 1994 de la députation permanente.

11. Par un arrêté du 28 septembre 1995, le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne modifie l'arrêté du 5 mai 1994 de la députation permanente en ce qui concerne certaines des conditions auxquelles l'autorisation est subordonnée. L'article 2 de l'arrêté confirme les autres dispositions de cette décision. L'arrêté ministériel du 28 septembre 1995 a été publié par affichage le 12 décembre 1995 et a été notifié aux requérants le même jour. Il s'agit de l'acte attaqué, rédigé de la manière suivante :

" Vu le plan de secteur de Wavre-Perwez-Jodoigne approuvé par arrêté royal en date du 28 mars 1979;

Vu le recours, daté du 26 mai 1994 et expédié dans le délai réglementaire, introduit par le Collège Echevinal de la commune de Lasne contre l'arrêté de la Députation permanente du Conseil provincial du Brabant du 5 mai 1994, réf. n° III.B/93.143/752.1298/BAB (RVC)/JD, autorisant la S.A. SECA, Mechelsesteenweg, 520 à 1800 Vilvoorde, à exploiter, sur des parcelles de terrain situées chaussée de Louvain, 431 à 1380 Lasne, cadastrées ou l'ayant été 4^{ème} Division, section F, n° 5X, 5V, 6N4, 5A2, une station de distribution de carburants;

Vu les recours datés des 31 mai 1994 et expédiés hors du délai réglementaire, introduits respectivement par MEDIPRESS SERVICES et co-signataires, domicilié chaussée de Louvain, 426 à 1380 Ohain (Lasne) et Monsieur et Madame RAES et co-signataires, domiciliés chemin du Tilleul, 16 à 1380 Ohain (Lasne) contre l'arrêté de la Députation permanente du 5 mai 1994;

Vu le plan des lieux;

Vu le résultat de l'enquête de commodo et incommodo faisant apparaître plusieurs oppositions ou observations concernant :

- la situation de l'établissement (proximité de villas);
- la présence d'un établissement semblable à proximité;
- les dangers et inconvénients liés à l'exploitation d'une station-service;
- les risques d'accidents de circulation et l'augmentation du trafic;
- la dépréciation de la zone d'habitat;
- l'absence de réseau d'égouttage;

Vu l'avis défavorable en date du 29 septembre 1993 du Collège des Bourgmestre et Echevins;

Vu l'avis favorable en date du 2 mars 1995 de l'Administration centrale de l'Aménagement du territoire et du Logement;

Vu l'avis de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement;

Considérant que l'établissement est situé en zone industrielle, que le prescrit de l'article 172, § 2, du CWATUP définissant cette zone, autorise l'implantation d'une station-service dans celle-ci; qu'en conséquence, le projet est compatible avec sa situation au plan de secteur;

Considérant que les principales nuisances inhérentes à l'activité sont le bruit, le risque pour les nappes phréatiques et les odeurs;

Considérant que la station-service est située en bordure d'un axe de communication important entre Waterloo et La Hulpe donnant accès au Ring Est de Bruxelles; que cet axe routier constitue déjà le site privilégié d'implantations mixtes habitats stricts et entreprises commerciales; que les habitations les plus proches sont situées à ± 60 m de l'îlot de distribution de carburants; que par rapport au trafic existant, le bruit dû à l'exploitation est négligeable;

Considérant qu'aucun captage connu ou autorisé ne paraît concerné par le projet; que les réservoirs mis en place sont du type double paroi, équipés d'un détecteur de fuites, d'une protection cathodique et d'un dispositif anti-débordement; que toutes les eaux usées transitent par un séparateur d'hydrocarbures avant rejet; que ces différentes mesures sont traduites en obligation par l'intermédiaire des conditions d'exploitation;

Considérant que les réservoirs sont équipés de cheminées d'aération d'une hauteur de 3,50 m, surmontés d'un coupe-flammes et placées à au moins 1 m de toutes ouvertures (les plus proches habitations sont situées à ± 40 m); qu'ils sont également pourvus d'un dispositif adéquat permettant la récupération des vapeurs émises lors de leur remplissage;

Considérant qu'étant donné la situation du projet (zone industrielle - premières habitations à ± 60 m de l'îlot de distribution de carburants - route fréquentée), les dispositions prises et les conditions déjà imposées, l'exploitation de la station-service ne provoquera pas de charge anormale pour le voisinage vis-à-vis de la situation existante; l'activité peut donc être considérée comme compatible avec le voisinage;

Considérant que l'examen de la rentabilité économique d'un projet d'établissement classé n'est pas prévu par le RGPT; que l'autorité qui statue sur une demande de permis d'exploiter ne peut fonder sa décision que sur des motifs en rapport avec la nature dangereuse, insalubre ou incommode de l'établissement (C.E. n° 32.001, du 23.02.1989 - Claeys);

Considérant que l'accroissement de la circulation dû à l'existence de la station-service est négligeable vis-à-vis du trafic actuel; qu'en fait c'est la station qui profite du passage existant;

Considérant que le terrain destiné au projet possède une largeur en façade importante permettant l'entrée et la sortie des véhicules par des accès distincts (instauration d'un sens obligatoire de circulation par fléchage dans le permis de bâtir du 30.06.1994); que l'îlot de distribution est implanté avec un recul suffisant de manière à offrir aux conducteurs une bonne visibilité de part et d'autre de la chaussée; que l'existence d'une station-service de part et d'autre de la chaussée à une distance de ± 200 m l'une de l'autre permet l'approvisionnement en carburants sans «couper» la RN 253; que trois autres facteurs favorisent la sécurité des usagers à savoir :

- la limitation de vitesse de la RN 253 - traversée de Lasne - fixée à 50 km/h;
 - la présence d'une ligne blanche continue qui par définition interdit tout dépassement et a fortiori le «tourne à gauche»;
 - la présence d'un carrefour avec feu de signalisation à ± 350 m du projet dans la direction de La Hulpe;
- que le service compétent en matière de gestion du réseau routier (M.E.T.) a remis un avis favorable tant pour le permis d'exploiter que pour le permis de bâtir; qu'en conséquence, le danger présenté par le "tourne à gauche" n'est pas justifié;

Considérant que l'avis négatif de la Direction des Routes du Brabant wallon sur lequel se base la motivation du recours du Collège Echevinal de la commune de Lasne, porte sur la création d'une troisième bande de «tourne à gauche» (espace nécessaire insuffisant, ligne blanche continue à proximité d'un carrefour) et non sur l'implantation et l'exploitation de la station-service;

Considérant que toutes les eaux sont récoltées par un réseau d'égouttage interne à l'ensemble du site; qu'il est équipé de mini-systèmes d'épuration; que les eaux ainsi traitées sont acheminées vers un bassin de rétention avant rejet dans le réseau public existant par pompage; que ce système permet une régularisation du débit de rejet pour limiter les risques de saturation du réseau public; que ce bassin est conçu et dimensionné pour recueillir toutes les eaux du site en tenant compte des données statistiques de l'IRM visant des précipitations maximales enregistrées depuis 50 ans mais aussi des inondations déjà produites à Lasne; qu'il est implanté en contre bas de la chaussée de Louvain et est entouré d'une zone de débordement

afin d'éviter toute possibilité d'inondation des voisins; que des dispositions ont donc été prises pour pallier aux engorgements du réseau public existant;

Considérant que si aujourd'hui le terrain concerné constitue un espace de verdure (par manque d'entretien), il est aussi situé en zone industrielle; que par définition une telle zone est destinée à l'implantation d'industrie et non de jardins; que le permis de bâtir impose l'aménagement de zones tampons (zones vertes) le long des limites longitudinales du terrain et le maintien d'un écran d'arbres existant entre la station-service et le parc PME que des mesures ont donc été prises pour maintenir un cadre de verdure au site;

Considérant que le site industriel a été exploité jusqu'en 1993 par la société TRACHET avant son transfert vers Nivelles;

Considérant que les problèmes relatifs à l'occupation au sol ne relèvent pas de la police des établissements classés;

Considérant que l'observation des prescriptions du Règlement général pour la protection du travail et des conditions imposées ci-après est de nature à obvier aux dangers et inconvénients inhérents aux installations en cause";

Considérant que les parties requérantes prennent un moyen unique de "la violation de l'article 172, alinéas 1^{er} et 2, du CWATUP et de l'article 159 de la Constitution", en ce que la première intervenante "se propose d'implanter sur le site «une station-service et 8 immeubles P.M.E.»"; qu'en une première branche, elles soutiennent que cette affectation n'est pas conforme au plan de secteur qui range la parcelle en zone industrielle et dont les prescriptions doivent être respectées par l'autorité chargée de statuer sur une demande de permis d'exploiter; qu'elles poursuivent en soulignant qu'une telle affectation ne correspond pas à la notion "d'entreprises industrielles ou artisanales" "(violation de l'article 172, alinéa 1)"; qu'elles ajoutent que "l'arrêté litigieux ne peut recevoir d'application, étant donné que le permis de bâtir octroyé le 30.6.1994 par la députation permanente du Brabant à la SA SECA pour ériger sur le site une station-service et 8 immeubles pour PME viole les prescriptions du plan de secteur" et "que l'article 159 de la Constitution a donc été violé"; qu'en une seconde branche, elles font valoir que le deuxième alinéa de l'article 172 du CWATUP ne peut pas fonder juridiquement l'autorisation d'édifier la station-service litigieuse puisque l'affectation principale de la zone industrielle n'est pas respectée et alors que le but visé par cette disposition, qui est d'autoriser l'exploitation de commerces de détail comme auxiliaires des entreprises industrielles installées dans la zone industrielle, n'est pas davantage respecté;

Considérant que le permis de bâtir octroyé le 30 juin 1994 par la députation permanente du Brabant à la S.A. SECA est un acte individuel créateur de droits qui est devenu définitif en raison du rejet du recours en annulation dirigé contre lui, de telle

sorte que son éventuelle illégalité ne peut plus être invoquée, fût-ce incidemment, devant le Conseil d'Etat; que la première branche du moyen manque en droit;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la seconde branche du moyen, que le raisonnement des parties requérantes part du présupposé erroné que des entreprises de services auxiliaires au sens de l'article 172, alinéa 2, du CWATUPa ne pourraient être autorisées dans une zone industrielle que lorsque des entreprises industrielles ou artisanales au sens de l'alinéa 1^{er} de la même disposition sont déjà implantées; qu'elle poursuit en soulignant qu'en l'espèce la zone industrielle est vierge de toute construction, que la station-service est la première entreprise de services dont la construction a été autorisée par un permis de bâtir qui simultanément permet la construction de huit immeubles P.M.E. et qu'au surplus, la station-service n'occupe qu'une petite partie de la zone industrielle; qu'en son dernier mémoire, elle précise qu'il y a lieu d'établir une "distinction entre les entreprises de services auxiliaires qui sont citées à titre exemplatif dans l'article 172.2, alinéa 2, à savoir les agences de banque, les stations-services, les entreprises de transport, les restaurants collectifs, les dépôts de marchandises destinées à la distribution nationale ou internationale, d'une part, et les autres entreprises de services auxiliaires, d'autre part"; que, selon la partie adverse, les entreprises de la première catégorie sont "présumées être des entreprises de services auxiliaires, elles sont admises d'office en zone industrielle et l'autorité compétente n'est pas astreinte «à vérifier si ces entreprises sont bien in concreto des auxiliaires ou des compléments d'autres entreprises industrielles», sous réserve, bien entendu, que l'entreprise de services auxiliaires n'occupe qu'une petite partie de la zone industrielle, ce qui est le cas en l'espèce"; que, selon elle, "quant aux autres entreprises de services auxiliaires, celles qui ne sont pas énumérées à l'article 172.2, alinéa 2, du CWATUP, il convient sans doute que l'autorité compétente vérifie si elles sont bien, in concreto, «des auxiliaires ou des compléments d'autres entreprises industrielles»"; qu'enfin la partie adverse observe qu'"une autre distinction doit sans doute encore être faite entre l'entreprise de services auxiliaires qui vient à être autorisée en zone industrielle alors qu'aucune entreprise industrielle n'a été autorisée et l'entreprise de services auxiliaires qui vient à être autorisée alors qu'un permis portant sur une ou plusieurs entreprises industrielles a été octroyé et est exécutoire"; qu'en l'espèce, selon la partie adverse, même si le permis de bâtir délivré le 30 juin 1994 ne donnait aucune indication précise au sujet de l'affectation à donner aux huit immeubles en projet, "la présomption de légalité qui s'attache aux actes réglementaires et individuels devait amener la partie adverse à considérer que la réalisation de l'équipement industriel était prévisible";

Considérant, sur le surplus de la première branche et sur la seconde branche du moyen, que l'article 172 du CWATUPa dispose que :

" Les zones industrielles sont destinées à l'implantation d'entreprises industrielles ou artisanales. Elles comportent une zone tampon. Si la sécurité et la bonne marche de l'entreprise l'exigent, elles peuvent comporter le logement du personnel de sécurité ou de l'exploitant.

En outre sont admises dans ces zones des entreprises de services auxiliaires compléments usuels des autres entreprises industrielles, notamment : agences de banque, stations-services, entreprises de transport, restaurants collectifs, dépôts de marchandises destinées à la distribution nationale ou internationale";

Considérant que les articles 167 et suivants du CWATUPa fondent le régime juridique applicable à la destination des zones et aux modes d'utilisation du sol, entre autres, sur une distinction nette entre les zones industrielles (articles 172 et 173), d'une part, et les zones de services (article 174), d'autre part; que les premières sont réservées aux entreprises industrielles et artisanales, le terme "industrie" désignant toute entreprise mettant en oeuvre des matières premières, tandis que l'entreprise artisanale est celle où la main-d'oeuvre prime;

Considérant qu'une station-service constitue normalement une entreprise de services qui, en vertu de l'article 172, alinéa 1^{er}, du CWATUPa, ne peut pas, en principe, être implantée dans une zone industrielle; que l'article 172, alinéa 2, du même Code déroge à ce principe au profit d'"entreprises de services auxiliaires compléments usuels des autres entreprises industrielles"; que la disposition cite, à titre d'exemples "notamment", les agences de banque, les stations-services, les entreprises de transport, les restaurants collectifs, les dépôts de marchandises destinées à la distribution nationale ou internationale; que, s'agissant d'une disposition dérogatoire et donc d'interprétation restrictive, cette énumération à titre exemplatif ne peut dispenser l'autorité de vérifier, dans chaque cas, si de facto elles remplissent la fonction d'"auxiliaires" des entreprises industrielles installées dans la zone industrielle et présentent un lien étroit avec l'activité industrielle implantée sur le site;

Considérant qu'au moment où l'acte attaqué a été adopté, aucune entreprise industrielle ou artisanale n'était encore implantée dans la zone industrielle litigieuse; que si l'autorisation attaquée porte exclusivement sur l'exploitation de la station-service, celle-ci fait partie d'un projet plus large, incluant également l'implantation de "huit immeubles destinés à une occupation de P.M.E."; qu'un permis de bâtir délivré le 30 juin 1994 autorise la construction de l'ensemble sans que le dossier relatif à ce permis ne livre quelque indication que ce soit au sujet de l'affectation précise à donner aux huit immeubles en projet; qu'il était donc impossible, sur la base de ce dossier, de

déterminer si ceux-ci étaient destinés à abriter une activité industrielle ou artisanale ou promis à une autre affectation; qu'il s'ensuit que la partie adverse n'a pas été à même de vérifier si l'entreprise qu'elle autorisait était bien l'accessoire ou le complément d'entreprises industrielles et non un établissement autonome appelé à fonctionner indépendamment d'éventuels établissements industriels ou autres; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne du 28 septembre 1995 modifiant l'arrêté du 5 mai 1994 de la députation permanente du conseil provincial du Brabant autorisant la S.A. SECA à exploiter une station de distribution de carburants à Lasne, chaussée de Louvain, 431.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 18.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 15.000 francs et à charge de l'intervenante S.A. SECA à concurrence de 3.000 francs.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.