

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.738 du 6 décembre 2013

A. 209.827/XIII-6714

En cause : **l'Association sans but lucratif
ROYALE ENTENTE RECHAINTOISE,**
ayant élu domicile chez
Me Pierre HENRY, avocat,
rue du Palais 64
4800 Verviers,

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.

Partie intervenante :

BAYET Denise,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 20 août 2013 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) ROYALE ENTENTE RECHAINTOISE qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 20 juin 2013 adopté par Monsieur le Ministre Philippe HENRY par lequel il octroie à l'A.S.B.L. ROYALE ENTENTE RECHAINTOISE le permis d'urbanisme relatif à la régularisation d'un accès sur le bien sis à Verviers (Petit-Rechain), rue de Grand-Rechain et cadastré 2^{ème} division, section B, n°s 179f, 176b, 178kl, 177a et 181z, en ce qu'il impose le respect strict d'une condition, à savoir la limitation de la destination à l'usage exclusif des services de secours";

Vu la requête introduite le 20 septembre 2013 par laquelle Denise BAYET demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 18 octobre 2013 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 20 novembre 2013 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me T. WIMMER, loco Me P. HENRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me N. DIERCKX, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me C. LINARD, loco Mes E. GREGOIRE et A. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, premier 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 de la cause se présentent comme suit :

1. La requérante exploite un complexe sportif, qui comprend notamment plusieurs terrains de football, sis à Verviers, rue de Grand-Rechain et cadastré section B, n^{os} 179f, 176a, 177a et 178k.

Ce complexe est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de Verviers-Eupen.

2. Denise BAYET, riveraine du parking et du chemin d'accès menant à ces installations, expose subir divers désagréments depuis plusieurs années, en dépit des nombreuses démarches que son conseil et elle-même ont entreprises. Ainsi, dans un rapport du 31 mai 2005 transmis à la partie adverse, l'ingénieur-architecte de la requérante en intervention a synthétisé les différentes nuisances qu'elle subit (bruit,

poussières, jets de pierres et d'ordures) mettant en cause l'aménagement inadéquat des lieux (critiques portant, à titre principal, sur le chemin d'accès et le parking) et son utilisation intensive.

3. Le 16 mai 2007, la requérante semble avoir introduit une première demande de permis ayant pour objet la régularisation de la situation existante, à savoir l'aménagement d'un parking couvrant une surface d'environ 3000 m², de terrains de football, de pylônes d'éclairage, de tribunes, de bancs de réserve, d'un mur d'entraînement et d'une billetterie. Cette demande est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

4. Le 20 décembre 2007, le fonctionnaire délégué délivre à la requérante le permis sollicité. Il est annulé par l'arrêt n° 190.518 du 16 février 2009 qui juge notamment "en conclusion, qu'il apparaît de l'examen du dossier administratif que, d'abord, la notice d'évaluation des incidences du complexe sportif sur l'environnement est lacunaire, qu'ensuite, la décision attestant le caractère complet du dossier de demande du permis n'explique pas in concreto les raisons pour lesquelles ces installations n'occasionneront aucune nuisance notable à l'environnement immédiat et qu'enfin, l'acte entrepris ne traite que partiellement des nuisances rencontrées".

5. Le 1^{er} juin 2011, la requérante introduit une deuxième demande de permis d'urbanisme portant sur l'aménagement d'un accès et d'une zone de parking, ainsi que la régularisation de différents éléments.

6. Le 18 août 2011, le fonctionnaire délégué octroie à la requérante un permis d'urbanisme dont un considérant rappelle que la demande "a pour finalité non seulement de régulariser les constructions annexes au terrain de football mais également d'en modifier les entrées et le parking afin de faire cesser les nuisances occasionnées à la propriétaire voisine".

7. Le 21 décembre 2011, la partie requérante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un accès aux infrastructures sportives.

Le dossier comporte un rapport intitulé "Lettre de motivation - Partie architecturale" dans lequel on peut lire : "Or, après octroi d'un nouveau permis sur cette nouvelle entrée et régularisations diverses (...), Madame BAYET réémet diverses exigences après coup. Dès lors, à la demande de l'avocat de L'ENTENTE RECHAINTOISE, nous introduisons une nouvelle demande concernant la

régularisation de l'entrée actuelle". Le dossier comporte une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

8. Le 6 février 2012, le conseil de Denise BAYET s'adresse au fonctionnaire délégué en lui signalant notamment que : "Il me revient que l'A.S.B.L. [ROYALE] ENTENTE RECHAINTOISE, aurait sollicité, de nouveau, après avoir obtenu un permis pour créer une voirie avenue Henri Massin, la régularisation de la voirie d'accès par la rue de Grand-Rechain. Une telle solution n'est pas acceptable".

9. Le 17 décembre 2012, le service d'incendie émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

10. Le 21 décembre 2012, le collège communal donne également un avis favorable conditionnel sur la demande.

11. Le 15 janvier 2013, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme en prévoyant notamment comme condition que "l'accès par la rue [de] Grand-Rechain sera impérativement limité aux véhicules de secours (ambulances, pompiers)".

12. Le 15 février 2013, le conseil de la requérante introduit un recours administratif dans lequel il demande au Gouvernement wallon "de bien vouloir réformer la décision du fonctionnaire délégué du 15 janvier 2013 et, en conséquence, de délivrer le permis d'urbanisme sollicité en supprimant les conditions fixées".

13. Le 19 mars 2013, la Commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sur le projet "pour autant que des mesures de circulation soient définies en collaboration avec la ville de Verviers en ce qui concerne les deux accès (rue de Grand-Rechain et avenue Henri Massin) en vue d'une bonne gestion de la circulation engendrée par les infrastructures sportives".

14. Par une lettre recommandée à la poste le 21 mai 2013, reçue le 22 mai 2013, le conseil de la requérante adresse une lettre de rappel.

15. Le 20 juin 2013, la partie adverse délivre le permis, motivé comme suit :

" Considérant que le bien est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de Verviers-Eupen adopté par arrêté du 23 janvier 1979, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au schéma de structure communal;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que le service visé ci-après a été consulté pour le motif suivant :

- Service d'incendie : consulté dans un souci de prévention; que son avis sollicité en date du 30 novembre 2012 et transmis en date du 17 décembre 2012 est favorable conditionnel;

Considérant que l'avis du Collège communal a été sollicité en date du 30 novembre 2012 et transmis en date du 7 janvier 2013; que son avis, favorable conditionnel mais tardif, est réputé favorable;

Considérant que la décision du fonctionnaire délégué a été transmise en date du 15 janvier 2013 à la demanderesse et au Collège communal; que sa décision est favorable conditionnelle; que sa décision est libellée et motivée comme suit : voir en annexe;

Considérant que l'article 120 du Code précité institue une Commission d'avis chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 127 dudit Code;

Considérant que la demanderesse, le collège communal, le fonctionnaire délégué, la Commission d'avis et l'administration ont été invités à une audition qui a eu lieu le 19 mars 2013;

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a transmis, en date du 4 avril 2013, l'avis favorable conditionnel ci-annexé;

Considérant que la demanderesse a envoyé en date du 21 mai 2013 une lettre de rappel, réceptionnée par le Gouvernement le 22 mai 2013;

Considérant que la demande de permis porte sur la régularisation de la réalisation d'un accès menant de la rue de Grand-Rechain aux infrastructures sportives gérées par la demanderesse en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur et au schéma de structure communal;

Considérant qu'elle entre dans le champ d'application de l'article 127, du Code du fait de sa situation au plan de secteur et de son objet, s'agissant d'un accès au stade de football de Petit-Rechain;

Considérant que dans le cadre de la procédure en première instance, l'avis du Collège communal, favorable conditionnel mais tardif, est réputé favorable; que l'avis du service régional d'incendie est favorable conditionnel; que le fonctionnaire délégué a octroyé le permis sous réserve du respect des impositions du service d'incendie, de la mise en œuvre du permis d'urbanisme daté du 18 août 2011, que l'accès dont question soit limité aux véhicules de secours, que l'allée d'accès, sur 50 m à partir du filet d'eau de la rue de Grand-Rechain, soit revêtue d'une couche de finition de type asphalte afin de limiter la production de poussières et que ces travaux soient réalisés avant le début de la saison de football 2013/2014;

Considérant que dans son recours, le conseil de la demanderesse invoque les arguments suivants :

- la condition de mise en œuvre du permis d'urbanisme du 18 août 2011 est irrégulière en ce que la mise en œuvre de ce permis dépend de l'accord de la

ville de Verviers sur une cession ou une mise à disposition de l'assiette de l'accès y autorisé;

- le complexe sportif a été aménagé en 1992 en toute connaissance de Mme Bayet, la voisine de l'accès, qui n'a commencé à s'y opposer qu'en 2006;
- l'accès est fermé à clé par une barrière et ne sert que pour les entraînements et matches de football;
- les conditions imposées sont disproportionnées eu égard aux faibles nuisances générées pour la voisine;

Considérant que dans le cadre du recours, la commission d'avis sur les recours a émis un avis favorable conditionnel sur le projet; que la commission d'avis sur les recours estime que les deux accès devraient pouvoir être utilisés par le public, de façon à répartir les nuisances pour les riverains, et que des mesures de circulation devraient être définies en collaboration avec la ville de Verviers;

Considérant, à titre liminaire, qu'il importe de rappeler que la jurisprudence constante du Conseil d'État et la doctrine établissent que le Gouvernement n'est pas lié par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer l'affaire dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi n'est dirigé que contre une partie de la décision; que le Gouvernement wallon a ce faisant, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, toute liberté pour apprécier l'opportunité de prendre telle ou telle décision selon sa propre appréciation des exigences urbanistiques et architecturales locales;

Considérant, sur le plan infractionnel, que seul un procès-verbal a été dressé le 3 juillet 2006 pour l'aménagement de l'accès en cause et d'un parking; que l'article 159 bis du Code n'est dès lors pas applicable en l'espèce;

Considérant qu'un permis d'urbanisme a été octroyé le 20 décembre 2007 par le fonctionnaire délégué à la demanderesse pour la régularisation de l'aménagement de terrains de football, d'un parking avec accès, de pylônes d'éclairage, de tribunes, de bancs de réserve, d'un passage [à savoir l'accès faisant l'objet de la présente demande], d'un mur d'entraînement et d'une billetterie que le Parquet n'a dès lors pas poursuivi la demanderesse; que ce permis a cependant été annulé par l'arrêt n° 190.518 du 16 février 2009 du Conseil d'État en raison des lacunes du dossier et de la motivation du permis quant aux nuisances générées pour la voisine, Mme Bayet, requérante au Conseil d'Etat;

Considérant que le 18 août 2011, le fonctionnaire délégué a octroyé un second permis à la demanderesse pour l'aménagement d'un accès sis avenue Henry Massin, d'une zone de parking et la régularisation d'éléments divers (deux petites tribunes, un garage, une billetterie et 5 pylônes d'éclairage); que ce permis du 18 août 2011 n'a pas été contesté et est donc exécutoire; qu'il n'est pas périmé et qu'une prorogation peut en outre être demandée en application de l'article 86 du Code;

Considérant que l'infrastructure sportive est donc accessible, suivant ce permis non contesté et non périmé, par la rue Henry Massin;

Considérant que l'accès tel que prévu au plan est fermé par une barrière et ne sert d'accès que pour les infrastructures sportives, sans s'inscrire dans le maillage des voiries; qu'il ne s'agit donc pas de l'aménagement d'une voirie communale au sens de l'article 129bis du Code, nécessitant une enquête publique et une délibération préalable du conseil communal;

Considérant, sur le plan environnemental, qu'au regard de la notice et de l'ensemble des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, la demande, en ce qu'elle se limite à la régularisation de la réalisation d'un accès au terrain de football de Petit-Rechain et au vu de la localisation de l'accès et des nuisances qu'elle est de nature à

générer, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables; qu'une étude d'incidences n'était donc pas requise;

Considérant, sur le plan urbanistique, que la demande, en ce qu'elle porte sur un accès aux stades de football de Petit-Rechain, est conforme à la destination de la zone de services publics et d'équipements communautaires telle que fixée par l'article 28 du Code, les infrastructures sportives communales constituant des équipements de service public ou communautaire[s];

Considérant qu'elle s'inscrit de même dans les orientations du schéma de structure communal;

Considérant, sur le plan paysager, que le projet a un impact quasi nul, s'agissant d'une allée carrossable implantée entre une habitation et un terrain de football, en contrebas de ces derniers, et dont l'accès est limité par une double barrière d'aspect sobre;

Considérant, au vu des divers éléments du dossier, de l'existence d'un permis d'urbanisme non contesté et non périmé pour la réalisation d'un accès aux infrastructures sportives via la rue Henry Massin et de la demande du service d'incendie de disposer d'un accès en permanence auxdites infrastructures via la rue de Grand-Rechain, qu'il convient d'autoriser la régularisation du présent accès, pour autant qu'il soit destiné à l'usage exclusif des services de secours; qu'en limitant de la sorte l'usage de cet accès, on peut estimer que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et le dossier dans son ensemble sont constitués de façon adéquate pour que l'administration puisse statuer en pleine connaissance de cause;

Considérant que s'il est vrai que le revêtement actuel de l'accès (tarmac recyclé) produit beaucoup de poussière lors du passage des véhicules, il serait toutefois disproportionné, du fait qu'il sera limité au passage des services de secours, d'imposer que l'allée d'accès, sur 50 m à partir du filet d'eau de la rue de Grand-Rechain, soit revêtue d'une couche de finition de type asphalte;

Considérant, en conclusion, que rien ne s'oppose à l'octroi du permis d'urbanisme, moyennant le respect des conditions énoncées ci-après;

DECIDE :

Article 1. - Le permis d'urbanisme sollicité par l'A.S.B.L. ROYALE ENTENTE RECHAINTOISE, rue de Grand-Rechain, 67 à 4800 Verviers (Petit-Rechain) est octroyé moyennant le respect strict des conditions suivantes :

- la mise en œuvre des recommandations du rapport du service régional d'incendie de Verviers daté du 17 décembre 2012 ci-annexé;
- la construction, à la jonction de l'accès en cause et du parking, au droit de la limite arrière de la parcelle de Mme Cerfontaine, de deux pilastres en briques et l'installation d'une deuxième barrière double, formant un ensemble identique à celui qui ferme l'accès côté rue de Grand-Rechain, de manière à empêcher que les véhicules autres que des services d'urgence puissent y accéder depuis le parking;
- la fermeture de ces deux doubles barrières au moyen d'un cadenas et la présence, lors de toute manifestation, d'un responsable pouvant ouvrir les barrières en cas de nécessité. Un double des clés desdits cadenas devra être remis à toutes les instances de sécurité susceptibles d'intervenir sur les lieux.

[...]"

Il s'agit de l'acte attaqué "en ce qu'il impose le respect strict d'une condition, à savoir la limitation de la destination à l'usage exclusif des services de secours";

Considérant que par une requête introduite le 20 septembre 2013, Denise BAYET, riveraine du site concerné, demande à intervenir dans la procédure; qu'il y a lieu d'accueillir cette intervention;

Considérant que l'auditeur-rapporteur a déposé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant, d'office, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du recours et que l'examen de celui-ci n'appelle que des débats succincts;

Considérant que la requête unique indique dans l'objet du recours et dans le dispositif que l'annulation du permis d'urbanisme, et la suspension de son exécution, n'est demandée qu'"en ce qu'il impose le respect strict d'une condition, à savoir la limitation de la destination à l'usage exclusif des services de secours";

Considérant que si le Conseil d'Etat devait accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'une autorisation conçue comme indivisible par son auteur, il réformerait l'arrêté attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui n'est pas de sa compétence;

Considérant qu'en l'espèce, la condition posée à l'octroi du permis de régularisation, relative à la limitation de l'accès du côté de la rue Grand Rechain aux seuls véhicules des services d'urgence, n'est pas dissociable de ce permis lui-même; que la motivation formelle de celui-ci indique notamment ce qui suit : "qu'en limitant de la sorte l'usage de cet accès, on peut estimer que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et le dossier dans son ensemble sont constitués de façon adéquate pour que l'administration puisse statuer en connaissance de cause" et "s'il est vrai que le revêtement actuel de l'accès (tarmac recyclé) produit beaucoup de poussière lors du passage des véhicules, il serait toutefois disproportionné, du fait qu'il sera limité au passage des services de secours, d'imposer que l'allée d'accès, sur 50 m à partir du filet d'eau de la rue de Grand-Rechain, soit revêtue d'une couche de finition de type asphalte";

Considérant que de tels motifs indiquent que l'appréciation de l'autorité quant à l'octroi du permis aurait été différente, tant sur le plan de l'évaluation des incidences sur l'environnement que sur celui du bon aménagement des lieux, si la condition visée n'avait pas été imposée; qu'il faut en déduire qu'elle est

indissociable du reste du permis d'urbanisme; qu'en conséquence, celui-ci ne peut faire l'objet d'une annulation "en ce qu'il impose le respect strict" de cette condition; que la requête fixe les limites du débat et le Conseil d'Etat ne peut étendre l'objet du recours dont il est saisi;

Considérant que le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître de cette requête;

Considérant qu'il ressort des débats succincts que le Conseil d'Etat peut partager les conclusions du rapport et trancher définitivement l'affaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Denise BAYET est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

M ^{me} BOLLY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

A.-Fr. BOLLY.