

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 235.099 du 15 juin 2016

A. 210.911/XIII-6814

En cause : **LEBRUN** Jenny, décédée,
Instance reprise par :
FERY Jean-Claude,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

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.

Partie intervenante :

la Société privée à responsabilité limitée
RESIDENCE COMME CHEZ SOI,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 2 décembre 2013 par Jenny LEBRUN en ce qu'elle demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 8 octobre 2012 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) RESIDENCE COMME CHEZ SOI pour l'extension d'une maison de repos sur un bien sis à Liège, rue de l'Ourthe, cadastré section D, n^{os} 593d et 594h;

Vu la requête introduite le 17 décembre 2013 par laquelle la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) RESIDENCE COMME CHEZ SOI demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 225.952 du 24 décembre 2013 accueillant la requête en intervention introduite par la S.P.R.L. RESIDENCE COMME CHEZ SOI, rejetant la demande de mesures provisoires, assortie d'une demande d'astreinte, introduite selon la procédure d'extrême urgence, ordonnant la poursuite, selon la procédure ordinaire du référé, de l'examen de la demande de suspension et réservant les dépens;

Vu l'arrêt n° 227.141 du 17 avril 2014 accueillant la requête en reprise d'instance introduite par Jean-Claude FERY, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu l'arrêt n° 232.016 du 31 juillet 2015 rouvrant les débats, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 avril 2016 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me C. PAQUAY, loco Me A. LEBRUN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me G. GEORGE, loco Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me J.-M. RIGAUX, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, 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 faits utiles à l'examen de la demande ont été présentés dans l'arrêt n° 232.016 du 31 juillet 2015 par lequel le Conseil d'Etat a rouvert les débats;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen, seconde branche, de la violation de l'article 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article D.64 du Code de l'environnement;

Considérant qu'elle se désiste de cette branche dans son dernier mémoire; que rien ne s'y oppose;

Considérant que la troisième branche du premier moyen est prise de la violation des articles 114 et 127, § 3, du CWATUPE et des articles 10 et 11 de la Constitution;

que la partie requérante soutient qu'une dérogation qui n'est pas fondée sur l'article 114 du CWATUPE ne peut se départir du caractère exceptionnel qui doit fonder cette dérogation;

qu'elle prétend que ce caractère exceptionnel n'est pas motivé expressément, que l'acte attaqué se borne à énoncer "que les dérogations peuvent être accordées à titre exceptionnel pour les motifs énoncés ci-avant", que cette motivation est évasive et n'établit pas le caractère exceptionnel de la dérogation;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante donne des extraits d'arrêts du Conseil d'Etat relatifs aux exigences de motivation des dérogations;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante maintient sa critique du défaut de motivation expresse du caractère exceptionnel de la dérogation;

Considérant que l'arrêt n° 232.016 du 31 juillet 2015, précité, a établi que les dérogations au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées, accordées par l'acte attaqué, étaient fondées sur les articles 113 et 114 combinés du CWATUPE;

que, pour chacune des trois dérogations accordées au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées, l'acte attaqué contient une motivation précise et circonstanciée qui a été reproduite dans l'arrêt n° 232.016 du 31 juillet 2015, précité; qu'il indique, in fine, que ces motifs justifient l'octroi de la dérogation à titre exceptionnel; que la partie requérante se borne à juger insuffisante cette phrase de conclusion sans critiquer le contenu des motivations spécifiques dont celle-ci procède; que cette branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux du droit relatifs à la délivrance d'actes administratifs unilatéraux, des principes de méticulosité et de bonne administration, de l'article 127 du CWATUPE et de l'article D.64 du Code de l'environnement;

qu'elle critique la condition prescrite par l'acte attaqué rédigée comme suit :

- " Respect des conditions suivantes émises par le collège communal en séance du 17 août 2012, à savoir :
- des emplacements de parking en suffisance doivent être aménagés ou trouver (sic) dans un rayon de 400 m";

que, dans une première branche, elle soutient que l'autorité a commis une erreur de droit dans les motifs en ce que le fonctionnaire délégué comme le collège communal, dans son avis du 17 août 2012, s'inspirent d'une circulaire ministérielle du 17 juin 1970 qui a manifestement un caractère réglementaire sans avoir jamais été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat;

que, dans une seconde branche, elle estime qu'imposer des places en suffisance constitue une condition imprécise et ne permet ni au titulaire de l'acte attaqué ni aux tiers riverains qui sont bénéficiaires de cette mesure ni au juge de déterminer avec certitude si ce permis est respecté ou pas;

qu'elle fait valoir au passage que l'énonciation par le collège communal de la nécessité de huit places de parking découle de l'application de la circulaire illégale précitée et non d'une appréciation concrète des besoins créés par l'extension autorisée;

qu'elle dénonce aussi le caractère incertain et hypothétique de la condition, en ce que rien ne permet de croire qu'un tel nombre d'emplacements puisse être trouvé à cette distance en ce quartier très fréquenté d'Outremeuse; qu'elle ajoute que l'aménagement de ces emplacements peut supposer l'obtention d'un permis d'urbanisme voire d'un permis unique;

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse estime que le moyen n'est pas recevable à défaut pour la partie requérante de préciser le grief que la condition est susceptible de lui causer directement;

qu'elle fait valoir, à titre subsidiaire, que la première branche est obscure en ce que la requérante n'expose pas comment la circulaire invoquée a un caractère réglementaire et qu'elle se borne à renvoyer à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui aurait écarté la légalité de cette circulaire, sans se référer à un arrêt; qu'elle soutient qu'à défaut d'établir que cette circulaire est réglementaire, le moyen manque en droit; qu'elle ajoute que dans l'arrêt n° 222.587 du 21 février 2013, commune de Braine-l'Alleud, le Conseil d'Etat a déjà jugé que cette circulaire n'est qu'une recommandation; qu'elle ajoute, surabondamment, que seul le collège communal, et non le fonctionnaire délégué, s'est inspiré de cette circulaire dans l'acte attaqué;

que, quant à la seconde branche, elle observe que la requérante reconnaît elle-même que le collège communal exige huit emplacements de parking; qu'elle en infère que ce nombre est déterminé avec précision; qu'elle soutient aussi que cette condition n'est pas incertaine, car le rayon dans lequel les emplacements doivent être trouvés est important, que le titulaire du permis peut acquérir ou louer des emplacement publics ou privés et, enfin, que la partie intervenante a déposé à son dossier la preuve qu'elle peut louer huit emplacements de parking à moins de 400 mètres de son bâtiment;

Considérant que l'intervenante fait valoir, sur la première branche, que la requérante n'a pas d'intérêt à celle-ci puisque la circulaire a été invoquée pour répondre aux objections des réclamants durant l'enquête publique et motivait des mesures demandées par ces derniers;

qu'elle soutient ensuite que la circulaire en question n'aurait pas de caractère réglementaire et qu'elle ne devait donc pas être soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; qu'elle ajoute que, dans le cas contraire, il s'agirait d'un "motif surabondant dans la mesure où il n'influe pas la décision d'imposer 8 places de parking complémentaires à la requérante en intervention";

que, sur la seconde branche, elle estime que la condition critiquée est très précise puisque le nombre de huit emplacements de parking est mentionné à la page 8 de l'acte attaqué et que, à ce propos, l'auteur de l'acte attaqué s'est rallié à l'avis de la ville de Liège;

qu'elle juge aussi que la condition n'est pas hypothétique et dépose à son dossier la preuve de la possibilité de louer huit emplacements de parking à moins de 400 mètres du bâtiment;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante insiste sur le maintien de l'intérêt au moyen après la reprise d'instance; qu'elle précise l'intérêt à conserver aux rues environnantes des potentialités de parcage si elle veut occuper, louer ou vendre l'appartement dont elle est devenue propriétaire, que la situation des riverains est déjà difficile et qu'il est impérieux de ne pas l'aggraver;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante maintient, sur la première branche, qu'une circulaire illégale ne peut servir de recommandation;

que, sur la seconde branche, elle critique l'imprécision du dispositif quant au nombre de places de parcage à prévoir, malgré un avis du collège communal cité de manière confuse dans les motifs de l'acte;

qu'elle dénonce la violation de l'article D.64 du Code de l'environnement par un dispositif insuffisant en lui-même et en ce que le chiffre de huit emplacements de parking n'est nullement expliqué au regard des besoins d'une maison de repos; qu'elle note aussi que le dossier ne comporte aucun élément permettant de déterminer que dans le rayon de 400 mètres se trouveraient des emplacements privés de parking à louer; qu'elle soutient que faire appel à des emplacements publics revient à les prendre aux autres usagers sans motivation donnée de cette modification du bon aménagement des lieux;

Considérant que le requérant a intérêt à conserver aux rues environnantes des possibilités de parcage s'il veut occuper, louer ou vendre l'appartement dont il a hérité; qu'il a intérêt au moyen;

Considérant, sur la première branche du moyen, que la circulaire invoquée n'a valeur que de recommandation et n'est pas créatrice de règles de droit; qu'il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, que le dispositif qui impose des emplacements en nombre suffisant doit être lu en même temps que le motif qui fixe ce nombre à huit; qu'il s'ensuit que, sous cet angle, la condition n'est pas imprécise;

que cette condition est formulée de manière impérative; que, dès que l'activité visée comme telle à la page 8 aura lieu dans les lieux aménagés, la condition devra être remplie, ce qui devra pouvoir être justifié à tout moment; qu'il s'ensuit que la condition n'est ni hypothétique ni incertaine; qu'enfin, la partie requérante critique le nombre d'emplacements lui-même en dénonçant le caractère abstrait du chiffre, mais s'abstient de montrer que celui-ci est inadmissible au regard du projet;

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article D.68 du Code de l'environnement;

qu'elle critique la motivation de la dispense d'étude d'incidences sur l'environnement; qu'elle y voit une clause de style sommaire et imprécise dépourvue de caractère concret;

qu'à son sens, il ressort du rapport du bureau d'expertise Gd-Lex du 18 novembre 2013 qu'une étude plus fine des pertes d'ensoleillement, de lumière et de vue aurait été nécessaire pour que l'autorité puisse déclarer en connaissance de cause que le projet était ou non susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;

qu'elle critique aussi la motivation de l'acte attaqué en ce qui concerne les pertes d'ensoleillement et de vue qu'elle juge sommaire et insuffisante; qu'elle invoque les articles D.1^{er} et D.50 du Code de l'environnement dont elle déduit un droit à l'ensoleillement et à la lumière; qu'elle dénonce la référence que fait l'acte attaqué à l'observation de la ville de Liège qui s'est bornée à viser la course du soleil et l'implantation du bâtiment à l'est pour en tirer que l'impact du projet du point de vue de l'ensoleillement sera très limité en intérieur d'îlot; qu'elle ne peut admettre non plus un motif donné sans démonstration relatif à l'impact limité du projet sur la situation existante en matière de vue;

Considérant que la partie adverse fait valoir qu'elle a bien réalisé que les effets les plus significatifs du projet sur l'environnement sont liés à l'ensoleillement, la luminosité et la vue; qu'elle note que le collège communal a émis un avis circonstancié à ce propos, auquel l'auteur de l'acte s'est rallié, que le dossier de demande, et singulièrement une lettre de l'architecte du titulaire du permis du 29 février 2012, comporte un examen circonstancié, photographies et croquis à l'appui, de l'impact du projet en termes d'ensoleillement, luminosité et vue; qu'elle constate aussi que le moyen n'est pas pris d'une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que la partie intervenante observe que le requérant estime que l'autorité aurait dû imposer une étude d'incidences tout en reconnaissant que cette étude n'est pas requise par l'article D.66 du même Code et qu'il dépose un rapport précisant qu'il y aurait des pertes d'ensoleillement, de lumière et de vue, mais ne tient pas compte des critères sur la base desquels une étude d'incidence peut être imposée et qui sont définis à l'article D.66, § 2; qu'elle prétend que le projet ne répond pratiquement à aucun de ces critères, qu'il ne présente que des inconvénients classiques en matière d'urbanisme, soit la luminosité ou la vue; que l'intervenante dépose des photographies de l'immeuble réalisé et une étude d'ensoleillement qui démontrent qu'il n'y a aucune perte d'ensoleillement durant les deux mois du solstice d'été; qu'elle indique que ce rapport conclut que la légère perte d'ensoleillement est compensée par une augmentation de luminosité outre une nette amélioration du cadre bâti;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante ajoute que la dispense d'étude d'incidences est également peu motivée en termes de mobilité et d'incidences sur les possibilités de parcage et quant aux aspects esthétiques et urbanistiques alors qu'on se situe dans un centre ancien protégé et en ZICHE;

Considérant que, dans son dernier mémoire, elle maintient son moyen en se référant au rapport technique qu'elle a déposé;

Considérant que l'article D.68 du Code de l'environnement prescrit que lorsqu'une demande de permis relative à un projet qui n'est pas de plein droit soumis à étude d'incidences est introduite, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande ou à son défaut l'autorité compétente examine, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et décide en conséquence d'ordonner ou non une étude d'incidences sur l'environnement; que, en cas de doute quant à l'absence d'effets significatifs, il y a lieu de procéder à une étude d'incidences;

Considérant que le dossier de demande s'accompagnait d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement entièrement complétée, d'un reportage photographique comprenant 13 photos prises sous différents angles puis, ultérieurement, d'une note de l'architecte du projet datée du 29 février 2012 consécutive à la modification des plans et exposant les impacts du projet sur l'ensoleillement et la luminosité, spécialement par rapport aux bâtiments sis rue L. Jamme et place Delcour;

qu'il ne peut dès lors être soutenu que les autorités étaient mal informées à cet égard; que le collège communal de la ville de Liège a émis deux fois des avis négatifs à l'encontre du projet, notamment quant aux travaux en intérieur d'îlot, pour lesquels étaient demandés l'exhaussement du bâtiment déjà construit et la construction jusqu'au niveau de cet exhaussement d'un bâtiment de jonction, à la place d'un escalier de secours métallique; que finalement, après ces avis négatifs, le demandeur de permis a renoncé à l'exhaussement du volume central;

qu'il n'est pas démontré que l'autorité compétente n'a pas pris sa décision de dispenser le projet d'étude d'incidences en connaissance de cause; qu'il n'est pas démontré que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement qui auraient dû faire l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement par un auteur agréé;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué relative à l'ensoleillement et à la perte de vue en intérieur d'îlot figure respectivement aux pages 6 à 9 de l'acte attaqué; qu'il ressort du dossier que le volume de jonction construit en intérieur d'îlot, au bénéfice de la dérogation à l'article 397 du Code visée à la page 9, se substitue partiellement à un escalier de secours métallique imposant, que les matériaux de parement utilisés pour ce volume et le volume central non exhaussé sont de teinte claire et peuvent effectivement apporter plus de luminosité à l'ensemble ou du moins atténuer sensiblement la perte subie à cause des nouvelles élévations; qu'il ressort aussi de la motivation (page 7) et du dossier que le cadre bâti est désormais plus soigné et plus harmonieux;

Considérant que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quinze juin deux mille seize par :

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.