

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 235.138 du 20 juin 2016

A. 217.681/XIII-7515

En cause : **la Commune d'Ecaussinnes,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe CASTIAUX, avocat,
avenue Baudouin de Constantinople 2
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 27 novembre 2015 par la commune d'Ecaussinnes qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme délivré, par un arrêté ministériel du 22 septembre 2015, à la société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale (S.C.R.L.F.S.) ENTRAIDE JOLIMONTOISE, pour l'extension de la maison de repos "Comme Chez Soi" située rue Charles Stiernon 16 à Ecaussinnes;

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

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

Vu la notification de ce rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 7 avril 2016 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 27 avril 2016 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me Y.-A. HUBERT, loco Me Ph. CASTIAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me N. DIERCKX, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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 se présentent comme suit :

1. Le 19 juin 2014, la S.C.R.L.F.S. ENTRAIDE JOLIMONTOISE introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur l'extension de la maison de repos "Comme chez soi", située rue Charles Stiernon 16 à Ecaussinnes.

Les parcelles concernées par le projet en cause, cadastrées section D, n^{os} 349 n et 373 h4, figurent en zone d'habitat au plan de secteur de La Louvière-Soignies; elles se trouvent également en zone de centre rassemblant équipements et services au schéma de structure communal.

La demande de permis porte sur deux projets bien distincts :

- la phase 1 consiste principalement en la construction d'extensions (de deux niveaux principaux) aux deux extrémités du bâtiment principal;
- la phase 2 porte quant à elle sur la construction d'une nouvelle aile de 25 lits à l'arrière du bâtiment actuel.

Cette demande de permis est introduite auprès du fonctionnaire délégué sur la base de l'article 127, § 1^{er}, 7^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) (constructions et équipements de service public ou communautaires).

2. Par un courrier du 18 juillet 2014, le fonctionnaire délégué déclare la demande complète et considère que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

3. Par un courrier du 28 juillet 2014, la société wallonne des eaux émet sur le projet un avis favorable conditionnel.

4. Par un courrier du 5 août 2014, le service "cours d'eau" de la province de Hainaut donne un avis favorable conditionnel.

5. Par un courrier portant la date du 14 août 2014, le service d'incendie de Braine-le-Comte donne un avis favorable conditionnel.

6. En sa séance du 27 août 2014, le collège communal de la commune d'Ecaussinnes émet sur le projet un avis défavorable.

7. Le 17 septembre 2014, le fonctionnaire délégué refuse le permis sollicité.

8. Par un courrier portant la date du 16 octobre 2014, réceptionné le lendemain, la S.C.R.L.F.S. ENTRAIDE JOLIMONTOISE introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement.

9. Le 4 novembre 2014, la commission d'avis sur les recours émet sur le projet un avis défavorable.

10. Par un pli du 16 janvier 2015, la demanderesse de permis dépose un jeu de plans modificatifs ainsi qu'une note explicative concernant la problématique du parking.

11. Le 22 juillet 2015, le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) communique son rapport au Ministre, dans lequel il propose d'accorder le permis pour la première phase du projet et de le refuser pour la seconde.

12. Par un pli recommandé à la poste le 25 août 2015, la demanderesse de permis adresse un rappel au Ministre.

13. Le 22 septembre 2015, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal accorde le permis sollicité pour l'entièreté du projet. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la violation du principe du bon aménagement des lieux, consacré à l'article 1^{er} du CWATUPE";

Considérant que, dans une première branche, elle soutient :

- que l'acte entrepris contient une contradiction dans ses motifs en ce que son auteur indique tout d'abord que 32 places de parkings sont nécessaires outre les emplacements destinés aux visiteurs et aux livraisons, tout en affirmant ensuite que rien ne s'oppose à la délivrance du permis eu égard au plan complémentaire déposé par la demanderesse, lequel ne prévoit pourtant que 32 places;
- que l'acte entrepris contient une erreur de fait en ce que son auteur indique que le projet comprend 32 places de parking sur le domaine privé alors que 12 d'entre elles figurent sur le domaine public;
- que la motivation de l'acte entrepris n'est pas adéquate en ce que son auteur se réfère à une étude de mobilité réalisée par le service public fédéral (S.P.F.) Mobilité et Transports, alors que celle-ci ne figure même pas dans le dossier administratif;

Considérant que, dans une seconde branche, la partie requérante soutient que la motivation de l'acte entrepris est insuffisante en ce que son auteur n'indique pas les raisons pour lesquelles il s'est écarté de l'avis circonstancié émis par son administration;

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse répond, s'agissant de la première branche, que la motivation de l'acte entrepris révèle qu'il ressort clairement du nouveau jeu de plans que 32 emplacements de parking sont disponibles aux abords du projet, ainsi que deux grandes zones de parking public situées à proximité; qu'elle soutient que la partie requérante ne démontre pas qu'une partie des 32 emplacements relève du domaine public et que, en tout état de cause, la nature - privée ou publique - des places de parking importe peu; qu'à son avis, il n'était pas nécessaire de joindre l'étude du S.P.F. Mobilité et Transports dès lors qu'une note annexée à l'acte attaqué en présente les conclusions;

Considérant que, s'agissant de la seconde branche, la partie adverse se réfère à la motivation circonstanciée du permis entrepris, qu'elle reproduit sur plusieurs pages;

Considérant, sur la première branche du moyen, que l'auteur de l'acte entrepris s'explique comme suit au sujet des emplacements de parking :

" [...]

Considérant qu'en ce qui concerne le charroi, en tenant compte de la répartition fournie par le demandeur quant à l'augmentation du nombre de résidents et de personnel, il s'avérerait nécessaire de profiter au minimum de 32 places de parking au total, sans comptabiliser des emplacements pour les visiteurs ou le système de livraison (nourriture-linge); qu'actuellement le parking comptabilise 29 places dont 21 sont déjà occupées par le personnel de la maison de repos; or, vu la typologie de la rue (rue sans issue) et des habitations voisines (maisons mitoyennes situées à front de voirie), que ce manque évident de places de parking risque à court terme d'impliquer la saturation de la rue;

Considérant enfin [que] le demandeur projette l'acquisition d'une portion de parcelle en vue d'y réaliser un parking; que ce projet ne fait pas partie de la présente demande; qu'il ne pourrait donc en être tenu compte dans la demande de permis actuelle;

Considérant que l'auteur de projet a envoyé un complément d'informations et un plan modifié en ce qui concerne l'aménagement des abords en date du 21 septembre 2015(voir annexe 5);

Considérant que ce plan d'implantation permet de constater que le projet intègre des places de parking PMR et de 6 nouvelles places de parking sur le domaine privé; qu'en effet la totalité des places de parking est de 32 places sur domaine privé; que ce chiffre correspond à celui qui avait été déterminé suite à une enquête de mobilité réalisée dans le cadre de la requête du SPF Mobilité et Transport et déterminant le besoin en parking de la maison de repos;

[...]"

Considérant que, comme l'allègue la partie requérante, il existe une contradiction entre les motifs de l'acte entrepris en ce que le premier considérant reproduit indique clairement la nécessité de disposer de 32 emplacements de parking auxquels il faut ajouter un certain nombre de places pour les visiteurs et les livraisons, tandis que, aux termes du dernier considérant reproduit, l'auteur du permis litigieux se contente de 32 emplacements en tout et pour tout;

Considérant que la lecture de l'acte entrepris ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle, dans le même acte, l'autorité évalue un même besoin en y apportant une réponse différente;

Considérant que la simple référence à l'enquête réalisée à la requête du S.P.F. Mobilité et Transports ne permet pas de pallier cette carence de raisonnement, d'autant que les informations que le dossier administratif contient sur cette étude se résument à très peu de choses; que, en effet, la page 3/4 de la "note explicative" jointe au jeu de plans modificatifs, transmis par le demandeur de permis à la DGO4 le 16 janvier 2015, ne contient aucune description de l'objet précis de cette étude;

Considérant, enfin, que l'auteur de l'acte entrepris indique que les 32 emplacements de parking se trouvent sur le domaine privé alors qu'il ressort des plans produits par la demanderesse de permis - en particulier la pièce n° 26 du dossier administratif - que plus d'une dizaine d'entre eux se situent le long de la voirie publique, du côté opposé au bâtiment existant; que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, la nature - privée ou publique - de ces emplacements n'est pas indifférente en l'espèce dès lors que, dans son calcul, l'autorité a pris en compte des emplacements qui doivent également profiter aux autres riverains, compte tenu spécialement de la typologie de la rue décrite dans l'acte entrepris;

Considérant que les trois griefs de la partie requérante sont fondés; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant, sur la seconde branche du moyen, que, de façon générale, un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption; qu'il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation; que, de la même manière, quand bien même l'autorité communale ou les autres instances consultées auraient émis un avis défavorable, l'autorité, qui n'est pas liée par ces avis, peut s'en écarter pour autant qu'elle adopte une motivation adéquate en droit et en fait; que l'étendue nécessaire de la motivation varie selon la qualité et la nature des avis exprimés; que l'autorité compétente n'a pas l'obligation de réfuter toutes les réclamations et tous les avis recueillis lorsque la lecture de l'acte concerné permet de savoir pourquoi ces réclamations et ces avis n'ont pas été retenus;

Considérant que la partie requérante reproduit, dans sa requête en annulation, les arguments avancés par la direction des recours et du contentieux de la DGO4 du S.P.W. dans son avis, que le Ministre a lui-même intégré dans le permis attaqué; qu'elle les confronte ensuite au passage de la décision entreprise reproduit ci-dessus; que, ce faisant, la partie requérante omet de rappeler que l'auteur de l'acte entrepris s'est expressément référé à "la pertinence des motivations en recours" et a pris soin de reproduire celles-ci dans le corps du permis litigieux; que cette motivation se réfère et répond aux dix principales critiques qui avaient été adressées au projet; qu'elle concerne notamment l'expression architecturale du projet, son intégration au tissu urbain, ses dimensions, l'effet monobloc, la toiture plate;

Considérant que ces motifs, à propos desquels aucune erreur de fait n'est établie, permettent à la partie requérante de comprendre pourquoi l'autorité n'a pas suivi son opinion ni celle de la DGO4; que, pour le surplus, l'appréciation posée

relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration; que, à cet égard, le Conseil d'Etat ne peut censurer la qualité d'une appréciation discrétionnaire de l'administration que s'il constate que celle-ci a commis une erreur manifeste; que la divergence d'appréciation persistante entre une instance consultée et l'auteur de l'acte attaqué ne suffit pas à établir pareille erreur;

Considérant qu'il n'a pas été établi que la motivation donnée à l'acte était inadéquate; que la seconde branche n'est pas fondée;

Considérant que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen "de la violation des articles 415 et 415/2 du CWATUP, de la violation des articles 113, 114 et 330, 11°, du CWATUP, de l'erreur dans les motifs et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs";

Considérant qu'elle soutient que le projet déroge aux articles 415 et 415/2 du CWATUP, de telle sorte que, d'une part, le projet aurait dû faire l'objet d'une enquête publique et que, d'autre part, l'auteur du permis aurait dû se prononcer sur le respect des exigences inscrites aux articles 113 et 114 du même Code;

Considérant que la partie adverse soutient que le projet est conforme aux articles 415 et 415/2 du CWATUP et que la partie requérante n'apporte pas la preuve du contraire;

Considérant que l'article 415 du CWATUP dispose comme suit :

" Les parkings doivent comporter à proximité immédiate de leur sortie ou de l'entrée du bâtiment qu'ils jouxtent un emplacement d'une largeur minimale de 3,3 mètres et un même emplacement par tranches successives de 50 emplacements. Ces emplacements sont réservés sur une surface horizontale et sont signalés";

que l'article 415/2 du même Code dispose comme suit en ses deux premiers alinéas :

" Toutes les portes extérieures et intérieures des locaux présentent un libre passage de 85 centimètres minimum. L'usage exclusif des portes à tambour est interdit.

La longueur du mur situé dans le prolongement de la porte fermée, du côté de la poignée, est de 50 centimètres minimum";

Considérant que l'emplacement destiné aux personnes à mobilité réduite ne se trouve ni à proximité immédiate du parking et encore moins à proximité immédiate de l'entrée principale de l'établissement;

Considérant qu'à plusieurs endroits la longueur du mur situé dans le prolongement de la porte fermée, du côté de la poignée, ne présente pas 50 cm, en particulier dans le coin sanitaire des chambres à construire à l'extrémité droite du bâtiment principal;

Considérant que projet appelle donc des dérogations à ces deux dispositions; que les conditions de dérogations établies aux articles 113 et 114 du CWATUP n'ont pas été respectées;

Considérant enfin que, comme le relève la partie requérante, le considérant suivant de l'acte entrepris est rédigé de manière ambiguë :

" Considérant que de même, la demande n'est conforme au règlement régional d'urbanisme relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite (PMR); en ce qui concerne le stationnement";

Considérant que le deuxième moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 123 du CWATUP; qu'elle soutient que certaines conditions émises dans l'avis donné par la société wallonne des eaux (S.W.D.E.) et dans celui du service "cours d'eau" de la province du Hainaut sont imprécises, de sorte que l'auteur de l'acte entrepris, en subordonnant la délivrance de celui-ci à leur respect, est contraire à l'article 123 du CWATUP ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur le sujet;

Considérant que partie adverse répond que les conditions imposées sont des obligations de résultat, de sorte qu'elles présentent un degré de précision suffisant;

Considérant que les conditions qui assortissent un permis d'urbanisme doivent être précises, limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires ou accessoires; qu'elles ne doivent, par ailleurs, pas laisser de place à une appréciation dans leur exécution, ni imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis; que ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou l'autre de ces limites, elle ne peut être admise;

Considérant que la partie requérante évoque le passage suivant de l'avis donné par la S.W.D.E. :

" La S.W.D.E. n'exploitant pas de site de captage à proximité du projet, nous n'avons pas de remarque particulière à formuler. Cependant, dans un souci général de protection des nappes aquifères, la S.W.D.E. souhaite que toutes les précautions nécessaires soient prises, notamment en ce qui concerne le stockage des hydrocarbures, le parage des engins de chantier et le rejet des eaux usées, afin d'éviter toute contamination lors de l'exécution des travaux";

Considérant que cette clause de style ne fait rien d'autre que rappeler que les travaux envisagés doivent être accomplis dans le respect des règles de l'art; que la référence, faite dans l'acte entrepris, à cette "condition" ne vicie pas celui-ci;

Considérant que le passage de l'avis émis par le service "cours d'eau" de la province du Hainaut, mis en exergue par la partie requérante, est le suivant :

" Il convient de restreindre les risques significatifs de débordement sur les ruisseaux et réseaux d'égouttage situés en aval. Pour ce faire, le projet doit tenir compte des surfaces qui seront rendues imperméables (toitures,...) et prévoir une capacité de stockage suffisante entre événements pluvieux et ce, en tenant compte d'un débit de fuite. Le débit de fuite maximum admissible (eaux usées + eaux de pluie) pour cette région est de 37 litres/sec/ha.

Dans une logique de développement durable, nous encourageons et suggérons de mettre en œuvre toute technique visant à réutiliser, infiltrer ou réguler.

[...]";

Considérant que cette condition met à la charge de la demanderesse de permis une obligation de résultat consistant en ce que le débit de fuite ne peut excéder 37 litres/sec/ha; qu'il ne ressort toutefois pas de l'acte attaqué que l'autorité s'est assurée que la construction en projet, telle qu'elle est configurée et autorisée, permet d'atteindre l'obligation de résultat sans que le requérant doive pour ce faire envisager d'autres actes assujettis à permis;

Considérant qu'en ce qu'il critique cette condition, le moyen est fondé;

Considérant que le troisième moyen est partiellement fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen "de la violation des articles D.65 et D.67 du Livre I^{er} du Code de l'environnement"; qu'elle reproche à la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement de ne contenir aucun examen des solutions alternatives au projet, alors que la réalisation de celui-ci risque de générer des nuisances supplémentaires, principalement en termes de mobilité, en particulier compte tenu du nombre d'emplacements de parking disponibles;

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse rappelle que le Conseil d'Etat juge que l'absence, dans la notice, d'une esquisse des principales solutions de substitution envisagées doit être traitée comme une lacune du dossier de la demande; qu'elle prétend que la mobilité a fait l'objet d'un examen minutieux de la part de l'auteur de l'acte entrepris; qu'elle relève à cet égard que la demanderesse de permis a d'ailleurs déposé un plan complémentaire portant précisément sur ce sujet;

Considérant que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité devant accorder ou refuser un permis de le faire en toute connaissance de cause quant aux incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation; que, dès lors, la notice doit contenir des renseignements complets, précis et exacts; que les défauts dont elle serait affectée ne peuvent toutefois entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière n'a été accordée qu'en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par la notice d'évaluation des incidences ni d'une autre manière; que l'absence dans la notice d'une "esquisse des principales solutions de substitution" constitue une lacune de la notice qui doit être traitée comme telle;

Considérant que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ne contient pas d'esquisse des principales solutions de substitution; que les nuisances liées à la mobilité, en particulier la question des emplacements de stationnement, n'est pas abordée dans la notice initiale; que la demanderesse a produit un jeu de plans modificatifs auxquels était annexée une "note explicative"; que cette note aborde, en sa page 3/4, l'incidence du projet en termes de parcage; que, toutefois, comme il a déjà été observé à l'occasion de l'examen de la première branche du premier moyen, les informations qu'elle contient sont peu claires : l'objet de l'enquête réalisée à la requête du S.P.F. Mobilité et Transports est obscur tandis qu'il n'est fait aucune distinction entre les emplacements de parking sis sur le terrain de la demanderesse de permis et ceux situés sur la voirie publique;

Considérant que, dans ces conditions, il est établi que l'auteur de l'acte entrepris n'a pas statué en pleine connaissance de cause;

Considérant que le quatrième moyen est fondé;

Considérant qu'au terme des débats succincts il y a lieu de partager les conclusions du rapport;

Considérant qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension;

Considérant que la requérante demande la condamnation de la partie adverse à lui payer une indemnité de procédure au montant de base; qu'il y a lieu de la lui accorder conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 22 septembre 2015 qui accorde à la S.C.R.L.F.S. ENTRAIDE JOLIMONTOISE un permis d'urbanisme pour l'extension de la maison de repos "Comme Chez Soi" située rue Charles Stiernon 16 à Ecaussinnes.

Article 2.

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

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

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

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

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

C. BERTIN.

M. PAQUES.