CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 254.977 du 9 novembre 2022

A. 236.082/XIII-9.610

En cause : **l'association sans but lucratif Union des Baptistes en Belgique**,
ayant élu domicile chez
M^es^ François TULKENS et
Atdhe KRASNIQI, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

SERVAIS Benoît,
ayant élu domicile chez
M^e^ Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint Martin 68
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 13 avril 2022, l'association sans but lucratif (ASBL) Union des Baptistes en Belgique demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 18 février 2022 par laquelle les ministres de l'Environnement et de l'Urbanisme ont refusé de lui délivrer un permis unique visant à agrandir et exploiter un lieu de culte baptiste situé rue d'Amercoeur à Liège et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 18 mai 2022, Benoît Servais a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 22 septembre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 octobre 2022 et le rapport leur a été notifié.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Louis Dehin, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, 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

1. Le 17 juin 1999, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Liège délivre un permis de bâtir pour l'aménagement d'une salle de prière dans un lieu de culte baptiste situé rue d'Amercœur n° 43 à Liège.

2. L'ASBL Union des Baptistes en Belgique acquiert le bâtiment situé rue d'Amercoeur n° 39 en vue d'agrandir la salle de prière implantée au n° 43 en faisant communiquer ces deux constructions par l'arrière des parcelles.

3. Le 16 janvier 2015, une demande de permis d'urbanisme pour l'agrandissement de la salle de prière est rejetée par le collège communal. Cette

décision de refus ne fait pas l'objet de recours mais une nouvelle demande est introduite, assortie d'une étude acoustique. Cette demande donne lieu à une décision de refus, laquelle est partiellement réformée sur recours le 4 mai 2016 au motif que le projet nécessite un permis unique au lieu d'un permis d'urbanisme.

4. Le 19 octobre 2016, l'ASBL Union des Baptistes en Belgique introduit une demande de permis unique pour agrandir et exploiter un lieu de culte baptiste situé rue d'Amercoeur n° 39.

L'activité de classe 2 concernée (rubrique n° 92.34.01) concerne les « autres locaux de spectacles et d'amusement à l'exclusion des chapiteaux dont la capacité d'accueil est supérieure à 150 personnes et qui sont équipés d'installations d'émission de musique amplifiée électroniquement ».

5. À la suite du dépôt de documents complémentaires, les fonctionnaires délégué et technique délivrent l'accusé de réception du dossier complet le 23 décembre 2016.

6. L'enquête publique se tient du 9 au 24 janvier 2017. Elle suscite six réclamations individuelles, trois pétitions défavorables totalisant septante-cinq signatures mais aussi une pétition favorable, comptant huit cents signatures. Le principal chef d'opposition des riverains tient aux nuisances acoustiques.

7. Le 3 février 2017, le collège communal de Liège donne un avis défavorable.

8. Le service régional d'incendie, la direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, la cellule bruit de la direction de la prévention des pollutions ainsi que la direction générale des routes émettent des avis favorables conditionnels.

9. Le 24 avril 2017, les fonctionnaires délégué et technique refusent de délivrer le permis sollicité.

10. Le 11 mai 2017, la demanderesse de permis saisit le Gouvernement wallon d'un recours dirigé contre ce refus.

11. Le 14 juin 2017, la cellule bruit du Service public de Wallonie (SPW) agricultures, ressources naturelles et environnement transmet un nouvel avis favorable conditionnel.

12. Le 29 juin 2017, le délai d'instruction pour le dépôt du rapport de synthèse est prolongé de trente jours.

13. Dans leur rapport adressé au ministre le 31 juillet 2017, défavorable au projet, les fonctionnaires délégué et technique indiquent notamment ce qui suit :

« Considérant qu'en conclusion, sur le plan environnemental de la demande, suite à l'instruction du dossier, il s'avère que les activités décrites dans le dossier de demande sont incomplètes; que certaines activités non décrites sont de nature à aggraver les nuisances et inconvénients pour les riverains (nuisances acoustiques);

Considérant que par rapport à la demande telle que sollicitée et du rapport d'enquête publique, des incertitudes subsistent en outre quant au respect des normes acoustiques applicables à l'établissement projeté et des autres impositions s'y rapportant (fermeture permanente des portes et fenêtres des locaux où de la musique électroniquement amplifiée est diffusée) ».

14. Par un arrêté du 21 août 2017, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivre le permis unique sollicité. Ce permis est annulé par l'arrêt n° 252.403 du 13 décembre 2021.

15. Le 28 janvier 2022, les fonctionnaires technique et délégué transmettent aux ministres concernés leur rapport de synthèse ainsi qu'une proposition de décision. Ils proposent de déclarer le recours recevable et de confirmer la décision de refus de permis unique des fonctionnaires technique et délégué du 24 avril 2017.

16. Le 18 février 2022, la ministre de l'Environnement et le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le permis unique sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est notamment motivé comme suit :

« [...];
Considérant en conclusion que sur le plan environnemental de la demande, suite à l'instruction du dossier, il s'avère que les activités décrites dans le dossier de demande sont incomplètes; que certaines des activités non décrites sont de nature à aggraver les nuisances et inconvénients pour les riverains (nuisances acoustiques);
Considérant que par rapport à la demande telle que sollicitée et du rapport d'enquête publique, des incertitudes subsistent en outre quant au respect des normes acoustiques applicables à l'établissement projeté et des autres impositions s'y rapportant (fermeture permanente des portes et fenêtres des locaux où de la musique électroniquement amplifiée est diffusée);
Considérant que la demande porte sur l'agrandissement et l'exploitation d'un lieu de culte baptiste, sur un bien sis rue d'Amercoeur 39 et 43 et cadastré Liège, 7ème Division, Section A, numéros 1091c et 1093f;
Considérant que le permis a été refusé par les Fonctionnaires technique et délégué en date du 18 avril 2017;

Considérant que sur recours, ledit permis a finalement été accepté moyennant plusieurs conditions, par décision ministérielle datée du 21/08/2017;

Considérant que plusieurs requérants, voisins du projet, ont ensuite introduit une requête en annulation dudit permis par devant le Conseil d'État en date du 20/11/2017;

Considérant que par arrêt n° 252.403 daté du 13/12/2021, le Conseil d'État a fait droit à la requête en annulation et a par conséquent annulé le permis précité octroyé en date du 21/08/2021 notamment au motif que la motivation qui fonde la décision d'octroi de permis attaquée ne permet pas à suffisance de conclure que le projet est compatible avec le voisinage, "compte tenu des nuisances potentielles mises en exergue à plusieurs reprises au cours de l'instruction de la demande de permis";

[...]

Considérant l'avis favorable sous conditions, de l'I.I.L.E., envoyé le 10 janvier 2017, dans les délais prescrits;

Considérant l'avis favorable sous conditions, de la DG01-D151-Direction des Routes de Liège, envoyé le 17 mars 2017, dans les délais prescrits :

- l'alignement de voirie est fixé à la limite du domaine public et la zone de recul est réduite à zéro mètre à l'endroit considéré;
- un espace de parking pouvant contenir suffisamment de véhicules se trouve à environ 250 mètres. Aux heures de culte, les activités commerciales et sociales dans le quartier ont pris fin, ce qui libère des emplacements de stationnement (voir le rapport du demandeur);

[...]

Considérant qu'au regard du plan de secteur, le projet se situe en zone d'habitat, dont la destination est fixée par l'article 26 du CWATUP, lequel précise explicitement qu'outre la résidence, "les activités d'artisanat, de service, (...), les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires (...) peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage";

Considérant que le projet, étant donné qu'il s'agit d'un équipement communautaire (lieu de culte) devrait trouver sa place dans un contexte résidentiel où pareille activité de culte rassemble, renforce la mixité et rencontre les besoins sociaux de la collectivité; qu'à ce titre, le projet est donc conforme à la zone d'habitat au sein de laquelle il s'implante au plan de secteur;

Considérant de surcroît qu'au regard des principes de bon aménagement des lieux qui sous-tendent les prescriptions du Code, pareil projet, il convient d'apprécier son opportunité au regard du bon aménagement des lieux;

Considérant dès lors que pareil projet doit remplir les conditions matérielles permettant de ne pas engendrer de nuisances anormales voire excessives (sonores et/ou autres) pour le voisinage, au risque d'aggraver les charges normales de voisinage à l'endroit considéré;

Considérant que force est de constater en l'espèce que des mesures sonores ont été prises pour isoler la salle de spectacle, la salle polyvalente et le bâtiment n° 41 enclavé entre les bâtiments des numéros 39 et 43 faisant quant à eux partie intégrante du projet;

Considérant que ces mesures sont de nature à atténuer les charges pour les rendre admissibles;

Considérant cependant que d'après les éléments du dossier, il est prévu qu'un rapport attestant de la bonne mise en œuvre des mesures acoustiques ainsi projetées et de leur efficacité pendant les événements les plus bruyants devra être fourni à l'autorité; que les mesures acoustiques et leur efficacité restent dès lors purement hypothétiques et en toute hypothèse postérieures au permis qui serait délivré;

Considérant en outre que des mesures supplémentaires doivent également être étudiées quant au risque de transmission de bruits et de vibrations à travers les éléments structurels vers les maisons contigües, ainsi qu'un système de

climatisation permettant d'éviter l'ouverture des fenêtres et des portes en cas de forte chaleur;

Considérant dès lors, de ce fait, qu'il n'est pas établi avec certitude que l'affectation des deux bâtiments projetés en lieu de culte et autres activités socio-culturelles, impliquant ainsi l'accroissement de la capacité du lieu de culte initialement autorisé en 1999 uniquement au sein du bâtiment sis au n° 43, ne va pas au-delà de la limite acceptable et ne remet pas en cause sa compatibilité avec l'environnement immédiat; que cette compatibilité est de surcroît difficile à atteindre et à garantir vu l'occupation totale de la parcelle ainsi que l'absence de solutions concrètes et certaines en matière de mobilité, eu égard à l'impossibilité d'accueillir du parcage sur le site;

Considérant qu'à cet égard, le Conseil d'État a souligné avec pertinence que :

"Ainsi, outre que les nuisances sonores redoutées ne se limitent pas à l'amplification de la musique, les nuisances en termes de mobilité au sens large ne trouvent pas d'écho suffisant dans l'analyse de l'auteur de l'acte attaqué alors que, d'une part, elles avaient été mises en exergue au cours de l'enquête publique et que, d'autre part, dans leur rapport sur recours, les fonctionnaires technique et délégué avaient conclu que les activités décrites dans le dossier de demande étaient incomplètes et que 'certaines activités non décrites sont de nature à aggraver les nuisances et inconvénients pour les riverains'";

[…];

Considérant en conclusion, que l'augmentation de la capacité de la salle de spectacle, séparée de la salle de culte, telle que prévue par le projet, met manifestement en péril la destination principale d'habitat de la zone, les nuisances découlant de l'utilisation de cette salle n'étant pas/plus compatibles avec le voisinage; que le projet ne respecte par ailleurs pas le guide régional sur les bâtisses 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, tel qu'explicité ci-avant;

Considérant par conséquent, que le projet, en l'état et quant au volet urbanistique, doit être refusé au motif qu'il n'est pas conforme aux principes de bon aménagement des lieux qui sous-tendent les prescriptions du Code, ainsi qu'explicité ci-avant ».

17. À la suite de cette décision de refus, la demanderesse de permis fait réaliser une étude complémentaire afin de vérifier l'efficacité des mesures acoustiques qui ont été prises. Dans son rapport du 20 mars 2022, le bureau Resolution Acoustics conclut notamment comme suit :

« les aménagements réalisés dans le lieu de culte semblent donc porter leurs fruits et permettre de limiter efficacement le bruit dans le voisinage à l'exception des doubles fenêtres vers la cour arrière dont l'isolation acoustique reste insuffisante. Ceci est cependant sans conséquence pour la voisine plaignante ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Benoît Servais, voisin du projet, est accueillie.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de motivation matérielle et formelle des actes administratifs et « du principe général de droit administratif dit " de minutie" qui implique l'examen complet de toutes les circonstances de la cause avant de se prononcer », de la contradiction dans les motifs, de l'erreur de fait et de droit, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

1. Dans une première branche, elle relève que l'acte attaqué considère que le projet mettrait manifestement en péril la destination principale de la zone d'habitat, « les nuisances découlant de l'utilisation de cette salle n'étant pas/plus compatibles avec le voisinage », alors que, dans sa décision d'octroi de permis du 21 août 2017, l'autorité avait conclu que le projet était compatible avec ladite zone. Elle précise que de nombreuses mesures ont été mises en place dans le cadre de l'exécution de ce permis afin de limiter les nuisances acoustiques du projet. Elle soutient que l'efficacité de ces mesures a été confirmée par l'étude acoustique du 20 mars 2022 qui conclut, selon elle, « favorablement au projet ». Elle considère par ailleurs que les activités que l'acte attaqué qualifie de « non décrites » font en réalité partie intégrante du projet et qu'elles ont un impact limité tant pour les riverains qu'en matière de mobilité. Elle ajoute que la DGO1-D151 (direction des Routes du SPW) a émis un avis favorable sous conditions, et que l'acte attaqué indique lui-même que le projet ne pose pas de problème de parcage. Elle réfute ensuite, point par point, les motifs de l'acte attaqué.

1.1 S'agissant de l'efficacité des mesures acoustiques, elle soutient que l'acte attaqué ne peut légalement, d'une part, constater que des mesures acoustiques ont « été prises pour isoler la salle de spectacle, la salle polyvalente et le bâtiment n° 41 » et qu'elles sont « de nature à atténuer les charges pour les rendre admissibles » et, d'autre part, considérer que ces mesures et leur efficacité sont hypothétiques. Elle précise que ces mesures avaient été recommandées par le bureau d'étude BANP, qui avait conclu par la suite (dans une lettre du 5 septembre 2016) que « les plans

reçu[s] ce 05/09/16 et daté du 22/8/16 sont conforme[s] à nos prescriptions acoustiques ». Elle relève que l'acte attaqué mentionne explicitement qu'« une étude acoustique réalisée par le bureau BANP est jointe au dossier de demande; que les plans de l'architecte joints au dossier de demande tiennent compte des recommandations émises par l'auteur de l'étude » et « qu'en ce qui concerne les autres compartiments de l'environnement, le projet engendre des nuisances pouvant être qualifiées de nulles ou mineures » et qu'il indique aussi explicitement que la cellule Bruit avait émis un premier avis favorable conditionnel qui a ensuite été confirmé sur recours par un second avis et qui est reproduit dans la décision entreprise. Elle déduit de ce qui précède que le projet soumis aux autorités intégrait déjà les mesures susmentionnées et garantissait de ce fait *ab initio* l'impact limité des nuisances acoustiques sur le voisinage. Elle ajoute qu'après avoir mis en œuvre son projet en exécution du permis de 2017, le bureau Resolution Acoustics a réalisé à sa demande, le 22 mars 2022, une nouvelle étude acoustique dont elle reproduit un extrait.

1.2 S'agissant des mesures supplémentaires qui devraient être étudiées, elle soutient que deux mesures de ce type ont déjà été mises en œuvre, à savoir des mesures quant « au risque de transmission de bruits et de vibrations à travers les éléments structurels vers les maisons contigües » ainsi qu'un système de climatisation « permettant d'éviter l'ouverture des fenêtres et des portes en cas de forte chaleur ». Elle en déduit que le risque de transmission de bruit et de vibrations à travers les éléments structurels vers les maisons contigües n'existe pas dès lors qu'un faux-plafond acoustique – non prévu sur les plans – couvrant toute la salle de culte et la salle polyvalente a été mis en place (après la pose des cloisons acoustiques verticales). Elle infère de ce qui précède que la réalisation de mesures supplémentaires est inutile, comme le confirme, selon elle, le rapport acoustique du 20 mars 2022 qui précise que « l'impact acoustique de la musique amplifiée dans la salle du lieu de culte devrait être imperceptible et donc conforme chez la voisine plaignante, rue d'Amercœur 41, s'agissant de transmissions aériennes au travers des parois et structures, propagées par les maçonneries contigües ».

Elle considère par ailleurs que la décision du 21 août 2017 soulignait déjà la présence d'une climatisation permettant « d'imposer que les portes et fenêtres soient fermées durant la diffusion de la musique amplifiée »; que l'acte attaqué reproduit le recours administratif qui précise que « les locaux sanitaires seront pourvus de ventilation, tandis que la salle de prière sera pourvue d'une climatisation »; qu'il ressort de la note de son architecte que « des appareils de climatisation ont été placés dans la salle de culte [de sorte qu'il] n'y aura donc pas lieu d'ouvrir les portes extérieures en été » et qu'enfin, le rapport acoustique du 20

mars 2022 indique expressément que « la salle est équipée de pompes à chaleur réversibles qui permettent de chauffer ou de rafraîchir la salle, ce qui permet de garder les fenêtres fermées ». Elle reproche à l'autorité de ne pas s'être enquise de la situation de fait, en 2022, avant de se prononcer à nouveau sur la demande et que c'est dès lors par un défaut de minutie qu'elle a refusé de délivrer le permis.

1.3 S'agissant des activités non décrites qui seraient de nature à aggraver les nuisances pour les riverains, elle affirme que sont erronés, d'une part, le motif de l'acte attaqué selon lequel il existe des activités qui ne seraient pas décrites dans la demande de permis mais qui, tel que cela ressort de l'enquête publique, seraient effectivement exploitées (soirées festives, spectacles en soirée, activités d'encadrement musical pour les adolescents de type « gospel music » et des activités de restauration) et, d'autre part, le motif selon lequel « certaines des activités non décrites sont de nature à aggraver les nuisances et inconvénients pour les riverains (nuisances acoustiques) ». Elle fait valoir à cet égard que ces activités font en réalité partie intégrante du projet (exception faite des activités de restauration qui n'auront pas lieu), de sorte que c'est à tort que l'autorité considère qu'elles aggraveraient les nuisances et inconvénients pour les riverains.

1.4 S'agissant des motifs liés à la mobilité, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est contradictoire et erronée en ce qu'elle considère à la fois que la compatibilité du projet avec son environnement immédiat est « de surcroît difficile à atteindre et à garantir vu l'occupation totale de la parcelle ainsi que l'absence de solutions concrètes et certaines en matière de mobilité, eu égard à l'impossibilité d'accueillir du parcage sur le site », tout en rappelant que la direction des Routes de Liège a émis un avis favorable sous conditions le 17 mars 2017 en considérant qu'« un espace de parking pouvant contenir suffisamment de véhicules se trouve à environ 250 mètres » et qu'« aux heures de culte, les activités commerciales et sociales dans le quartier ont pris fin, ce qui libère des emplacements de stationnement ».

1.5 Enfin, elle soutient que la partie adverse a opéré un revirement d'attitude incompréhensible, compte tenu de la motivation même de l'acte attaqué, de l'historique du litige et du dossier administratif. Elle considère que l'autorité disposait en effet de suffisamment d'éléments pour remédier au défaut de motivation formelle censuré par l'arrêt d'annulation, tout en maintenant sa décision initiale d'octroi du permis unique du 21 août 2017 qui conclut de manière favorable aux mesures prises pour limiter les nuisances acoustiques du projet et à sa compatibilité avec la zone d'habitat. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est contradictoire et inexacte en fait, et qu'elle ne lui permet pas de comprendre la

position de ses auteurs ni de vérifier qu'un examen actualisé et complet des circonstances de l'espèce a réellement eu lieu en 2022, ce qui, selon elle, n'est manifestement pas le cas.

2. En une seconde branche, elle soutient que, contrairement à ce qu'affirment les auteurs de l'acte attaqué, le projet respecte le guide régional d'urbanisme en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite (GRU), comme le confirme son architecte et les photos des installations jointes à la requête. Elle ajoute qu'ici aussi, l'autorité a opéré un revirement d'attitude incompréhensible puisque la décision d'octroi du 21 août 2017 conclut que le projet respecte ce GRU.

VI.2. Examen

A. Sur la première branche

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Le devoir de minutie, principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et

après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

Quant au revirement d'attitude, une autorité demeure libre de changer de point de vue à condition d'exposer spécifiquement les raisons de ce changement. Les exigences particulières de motivation d'un revirement d'attitude opéré par l'autorité supposent qu'un tel revirement puisse être constaté. À cette fin, il convient d'établir que l'autorité a adopté deux attitudes apparemment contradictoires pour une affaire déterminée, attitudes se succédant dans un délai rapproché, dans un même contexte et alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative et que n'apparaît aucun élément nouveau expliquant la contradiction.

2. En l'espèce, l'acte attaqué repose principalement sur les motifs suivants : les mesures acoustiques prises par la demanderesse de permis et leur efficacité sont hypothétiques; des mesures supplémentaires doivent être étudiées (risque de transmission de bruit et de vibration à travers les éléments structurels vers les maisons contiguës, ainsi que la mise en place d'un système de climatisation); des activités non décrites dans la demande sont de nature à aggraver les nuisances pour les riverains et il n'y a pas de solution concrète et certaine en matière de mobilité eu égard à l'impossibilité d'accueillir du parcage sur le site.

3.1 S'agissant de l'efficacité des mesures acoustiques, l'architecte de la demanderesse de permis précisait ce qui suit dans son recours contre la décision du 24 avril 2017 :

« Il n'y a pas de normes belges en matière de limitation des vibrations par son aérien.
Cependant, la composition du sol de la salle de culte est en béton, qui est un matériau dense, massif, lourd et dont la masse volumique est élevée; il vibre donc moins que les matériaux légers et minces. Il transmet également moins le bruit.
Le sol de la salle de culte sera le seul élément non protégé par des panneaux acoustiques.
Si un constat réalisé par le voisin direct lors d'une cérémonie montrait des vibrations à travers le mitoyen, il existe des solutions techniques à mettre en œuvre (tapis, chape / plancher flottant).
Les systèmes d'amplifications électroniques seront équipés d'un limiteur sonore. Celui-ci corrige automatiquement le niveau excessif des signaux musicaux, jusqu'à 40 dB. Voir annexe
La mesure effectuée en 2015 lors d'un office a été réalisée à l'aide d'un sonomètre placé à un endroit fixe. Le micro de ce sonomètre captait donc les sons provenant des instruments de musique et des hauts parleurs, à savoir la musique et/ou le prêche et également le chant des fidèles. Ces différentes configurations d'émission sonore étaient donc fluctuantes et des pics de niveaux sonores au microphone pouvaient donc survenir par exemple lorsque le son provenant des hauts parleurs se cumulait au son des fidèles et plus particulièrement lorsque les fidèles localisés près du microphone étaient très participatifs.

C’est donc le cumul des sources électro-acoustiques, des chants des fidèles qui génère un niveau de bruit fluctuant au microphone et donc des pics de niveau sonore pouvant dépasser 95 dB(A).

Cependant, le niveau équivalent LAeq était inférieur à 95 dB (A). Niveau de pression acoustique continue équivalent.

Les locaux sanitaires seront pourvus de ventilation, tandis que la salle de prière sera pourvue d’une climatisation. Ces éléments seront équipés de silencieux d’entrée et de sortie d’air nécessaires pour respecter les niveaux sonores limites tant en ce qui concerne le bruit généré par l’installation de ventilation que la transmission de la musique à travers les gaines de ventilation. voir annexe

Les portes et fenêtres extérieures de la salle resteront donc fermées lors de la diffusion de musique, de cérémonies, manifestations.

Aucune mesure correctrice n’est prévue et n’est nécessaire puisque les mesures d’isolation acoustique seront suffisantes. Des mesures acoustiques seront quand même réalisées dès la fin des travaux et ce, dans les conditions de célébration de culte les plus défavorables ».

L’acte attaqué reproduit l’avis favorable conditionnel du 14 juin 2017 de la cellule Bruit qui comprend principalement les passages suivants :

« Les normes à respecter sont donc de 50 dB(A) en période de transition et le dimanche, et 40 dB (A) la nuit.

[…]

En l’absence de nouvel élément au dossier, la Cellule Bruit confirme son avis rendu en première instance, à savoir :

L’installation de musique amplifiée électroniquement est utilisée le vendredi de 18 h à 20 h, le dimanche de 10 h à 12 h et parfois le samedi de 11 h à 18 h.

Le lieu de culte englobe une habitation appartenant à un tiers. Il y a donc mitoyenneté.

Le dossier comporte une étude acoustique, réalisée par le bureau agréé BANP, déterminant une série de travaux à mener par l’exploitant pour respecter les conditions particulières jointes en annexe du présent avis.

Il comporte également une lettre du même bureau, attestant que ses recommandations avaient bien été prises en compte dans les plans relatifs à l’extension du lieu de culte.

Il est en outre mentionné dans l’étude que l’habitant de la maison englobée dans le lieu de culte avait refusé l’accès à son domicile au bureau d’acoustique pour réaliser des mesures. Ce dernier a donc été obligé de travailler en partie sur base de plans.

Conclusions

Les valeurs limites proposées via les conditions particulières devraient pouvoir être respectées ».

Comme déjà relevé, l’acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que le projet, étant donné qu’il s’agit d’un équipement communautaire (lieu de culte) devrait trouver sa place dans un contexte résidentiel où pareille activité de culte rassemble, renforce la mixité et rencontre les besoins sociaux de la collectivité; qu’à ce titre, le projet est donc conforme à la zone d’habitat au sein de laquelle il s’implante au plan de secteur;

Considérant de surcroît qu’au regard des principes de bon aménagement des lieux qui sous-tendent les prescriptions du Code, pareil projet, il convient d’apprécier son opportunité au regard du bon aménagement des lieux;

Considérant dès lors que pareil projet doit remplir les conditions matérielles permettant de ne pas engendrer de nuisances anormales voire excessives (sonores et/ou autres) pour le voisinage, au risque d'aggraver les charges normales de voisinage à l'endroit considéré;

Considérant que force est de constater en l'espèce que des mesures sonores ont été prises pour isoler la salle de spectacle, la salle polyvalente et le bâtiment n° 41 enclavé entre les bâtiments des numéros 39 et 43 faisant quant à eux partie intégrante du projet;

Considérant que ces mesures sont de nature à atténuer les charges pour les rendre admissibles;

Considérant cependant que d'après les éléments du dossier, il est prévu qu'un rapport attestant de la bonne mise en œuvre des mesures acoustiques ainsi projetées et de leur efficacité pendant les événements les plus bruyants devra être fourni à l'autorité; que les mesures acoustiques et leur efficacité restent dès lors purement hypothétiques et en toute hypothèse postérieures au permis qui serait délivré;

Considérant en outre que des mesures supplémentaires doivent également être étudiées quant au risque de transmission de bruits et de vibrations à travers les éléments structurels vers les maisons contigües, ainsi qu'un système de climatisation permettant d'éviter l'ouverture des fenêtres et des portes en cas de forte chaleur;

Considérant dès lors, de ce fait, qu'il n'est pas établi avec certitude que l'affectation des deux bâtiments projetés en lieu de culte et autres activités socio-culturelles, impliquant ainsi l'accroissement de la capacité du lieu de culte initialement autorisé en 1999 uniquement au sein du bâtiment sis au n° 43, ne va pas au-delà de la limite acceptable et ne remet pas en cause sa compatibilité avec l'environnement immédiat ».

Il ressort de ce qui précède que, dans son recours administratif, l'architecte annonçait la réalisation de mesures acoustiques pendant les événements les plus bruyants afin d'attester de la bonne mise en œuvre et de l'efficacité des mesures mises en place, même si selon lui, ces mesures seraient suffisantes.

Partant, il ne paraît pas contradictoire dans le chef des auteurs de l'acte attaqué de considérer que si les mesures acoustiques prises par la demanderesse de permis sont « de nature » à atténuer les charges pour les rendre admissibles, il n'existe, au moment où ils ont pris leur décision – en l'absence d'un rapport attestant de l'efficacité des mesures mises en place –, aucune garantie que ces mesures atteignent le but poursuivi.

Ainsi, il n'est pas établi qu'en considérant que bien que le projet intègre déjà des mesures acoustiques, il existe toutefois encore un doute au sujet de l'admissibilité de l'impact des nuisances acoustiques sur le voisinage, l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation, ni que la motivation de l'acte attaqué est entachée d'erreur ou de contradiction à cet égard.

3.2 L'acte attaqué considère que deux types de mesures supplémentaires devraient être étudiées.

Il s’agit, premièrement, de mesures quant « au risque de transmission de bruits et de vibrations à travers les éléments structurels vers les maisons contigües ». L’architecte relève à cet égard, dans le recours administratif du 11 mai 2017, que des mesures supplémentaires pourraient être mises en œuvre au niveau du sol de la salle de culte en cas de constatation, par le voisin direct, de vibrations à travers le mitoyen (plancher flottant). La partie requérante précise qu’elle a en réalité placé un faux-plafond acoustique – non prévu sur les plans – qui couvre toute la salle de culte et la salle polyvalente. En considérant que les mesures relatives au risque de transmission de bruits et vibrations à travers les éléments structurels sont inutiles car elle a déjà placé ce faux-plafond après la pose des cloisons acoustiques verticales couvrant notamment les maçonneries mitoyennes, la partie requérante substitue son appréciation à celle de la partie adverse. En toute hypothèse, il convient de constater que la réalisation de cette mesure n’a pas été portée à la connaissance de l’autorité préalablement à la prise de décision.

Le seconde mesure supplémentaire à envisager, selon les auteurs de l’acte attaqué, consiste en l’installation d’un système de climatisation « permettant d’éviter l’ouverture des fenêtres et des portes en cas de forte chaleur ». Les plans datés du 22 août 2016 renseignent une « ventilation acoustique à calculer par un spécialiste ». Il ressort du recours administratif du 11 mai 2017 qu’un système de ventilation et un système de climatisation doivent encore être réalisés. Ce recours n’est pas accompagné d’une étude de ventilation acoustique calculée par un spécialiste. Partant, en considérant que la réalisation de cette mesure supplémentaire doit encore être « étudiée », les auteurs de l’acte attaqué n’ont pas commis d’erreur, la circonstance qu’elle ait fait l’objet d’un examen ultérieur – le rapport acoustique du 20 mars 2022 – étant sans incidence à cet égard. Partant, l’autorité s’est donc bien enquise de la situation de fait, en 2022, avant de se prononcer à nouveau sur la demande, et a estimé qu’en l’absence de plus amples renseignements à cet égard, elle ne pouvait pas statuer en toute connaissance de cause.

3.3 S’agissant d’éventuelles activités non décrites dans le dossier de la demande, les auteurs de l’acte attaqué considèrent notamment que « suite à l’instruction du dossier, il s’avère que les activités décrites dans le dossier de demande sont incomplètes » et que « certaines activités non décrites sont de nature à aggraver les nuisances et inconvénients pour les riverains (nuisances acoustiques) ». La partie requérante soutient que les activités qui, selon les auteurs de l’acte attaqué, ne seraient pas décrites dans la demande et qui seraient de nature à aggraver les nuisances acoustiques pour les riverains font en réalité partie intégrante du projet, s’agissant de « soirées gospel » telles que décrites par son architecte dans le recours administratif.

L’architecte du projet précise dans ce recours que des « soirées » de gospel (chants religieux) peuvent se dérouler dans le lieu de culte. Il précise qu’elles se déroulent « pendant les horaires habituels d’occupation des lieux » et « uniquement pendant les horaires donnés ».

La demande de permis ne fait pas état de « soirées » gospel. Le dictionnaire Larousse définit le mot « soirée » comme étant ce qui a lieu le soir, généralement après le repas du soir. La demande renseigne que la salle de culte est exclusivement exploitée le vendredi de 18 à 20 heures, le samedi de 11 à 18 h (avec des interruptions) et le dimanche de 10 à 12 h », soit en journée et en avant-soirée.

Dès lors que les informations contenues dans la demande de permis et dans le recours de l’architecte semblent effectivement contradictoires, l’autorité a pu considérer, sans commettre d’erreur, qu’à la suite à l’instruction du dossier, les activités ne sont pas décrites de façon complète dans le dossier de demande.

3.4 S’agissant de la mobilité, l’acte attaqué reproduit l’avis favorable conditionnel de la direction des Routes de Liège du SPW qui considère qu’« un espace de parking pouvant contenir suffisamment de véhicules se trouve à environ 250 mètres » et qu’« aux heures de culte, les activités commerciales et sociales dans le quartier ont pris fin, ce qui libère des emplacements de stationnement (voir le rapport du demandeur) ».

Il convient de souligner que le dossier de la demande de permis ne fournit pas d’information au sujet des activités commerciales présentes dans le quartier et que la salle de culte est notamment exploitée le samedi de 11 à 18 heures, soit pendant les heures d’ouverture de nombreux commerces.

De plus, ni cet avis ni le dossier de la demande ne comportent d’informations au sujet de cet « espace de parking » (capacité exacte, caractère privé ou public, fréquentation et occupation actuelle, …).

L’autorité considère quant à elle que la compatibilité du projet avec son environnement immédiat est « de surcroît difficile à atteindre et à garantir vu l’occupation totale de la parcelle ainsi que l’absence de solutions concrètes et certaines en matière de mobilité, eu égard à l’impossibilité d’accueillir du parcage sur le site ».

Au regard de ces éléments, il n'est pas contradictoire de rappeler l'avis d'une instance qui a égard à « un espace de parking » qui se trouve à « environ 250 mètres », sans autre précision, et de considérer, en ce qui concerne l'impact du projet en termes de mobilité, qu'étant donné l'impossibilité de se garer sur le site proprement dit, la compatibilité du projet avec son environnement immédiat n'est pas garantie.

Partant, la motivation de l'acte attaqué n'est ni erronée, ni contradictoire à ce sujet.

3.5 S'agissant du revirement d'attitude allégué par la partie requérante, il y a lieu de rappeler que, dans sa décision d'octroi de permis unique du 21 août 2017, l'autorité affirmait ce qui suit :

« Considérant que le dossier comporte une étude acoustique, réalisée par le bureau agréé BANP, déterminant une série de travaux à mener par l'exploitant pour respecter les conditions applicables en l'espèce; qu'il comporte également une lettre du même bureau, attestant que ses recommandations avaient bien été prises en compte dans les plans relatifs à l'extension du lieu de culte;

Considérant que la Cellule bruit a été interrogée par deux fois au cours de l'instruction; que par deux fois, elle conclut que les valeurs limites proposées via les conditions particulières devraient pouvoir être respectées;

Considérant que le projet comprend l'installation d'une climatisation; que ce dispositif permet d'imposer que les portes et fenêtres sont fermées durant la diffusion de la musique amplifiée;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, l'autorité compétente sur recours ne peut pas soutenir que le projet ne sera pas compatible avec la zone d'habitat; qu'il convient de préciser que la diffusion de musique amplifiée est interdite en dehors des plages horaires sollicitées ».

Il ressort de la motivation de la décision attaquée que ses auteurs, ressaisis de la demande après l'arrêt d'annulation n° 252.403 du 13 décembre 2021, ont réexaminé le projet au regard de l'enseignement de celui-ci. Ce faisant, ils ont porté une nouvelle appréciation de l'admissibilité de l'accroissement de la capacité du lieu de culte en examinant son impact sur l'environnement immédiat, non seulement en termes de nuisances acoustiques mais également en termes de mobilité. Ils ont considéré cette fois, au terme de cet examen et pour les motifs exposés et examinés ci-avant, qu'il existe un doute au sujet de la compatibilité de l'agrandissement projeté avec l'environnement immédiat.

Cette appréciation nouvelle de l'impact du projet, telle qu'exposée dans la motivation de la décision entreprise et basée sur les éléments d'information en la possession de l'autorité au jour où elle a statué, permet à la requérante de comprendre la position adoptée par celle-ci. Elle ne traduit pas de revirement d'attitude incompréhensible.

4. En conclusion, la première branche du moyen n'est fondée en aucun de ses griefs.

B. Sur la seconde branche

5. L'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant qu'en tant que lieu de culte, le projet est en outre soumis au règlement général sur les bâtisses 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, devenu guide régional à l'entrée en vigueur du CoDT; que le projet n'est cependant pas conforme audit règlement en ce que :
- la toilette PMR située au rez-de-chaussée est inaccessible de par l'étroitesse des baies d'accès; ces portes doivent présenter, selon l'art. 415/2 dudit guide, un passage libre de minimum 85 cm; que tel n'est pas le cas en l'espèce, suivant les plans déposés;
- la continuité des surfaces : l'espace extérieur, l'espace intérieur et l'extension de la grande salle ne sont pas dépourvues de toute marche comme exigé à l'art. 415/1, 1° du guide précité et deux marches sont présentes sans être compensées par des rampes ».

6. La requérante dépose à l'appui de son dossier de pièces une note – non datée mais postérieure à l'acte attaqué – rédigée par son architecte et intitulée « critique refus ministre Borsus ». Cette pièce se lit comme suit :

« Concernant les PMR:

Il est exact que les dimensions des baies pour accès aux sanitaires sont erronées : les baies (gros-œuvre) devraient avoir une largeur de minimum 92 cm à la place des 90 cm indiqués au plan.

Cependant, les plans n'ont pas été respectés, il n'y a pas de problèmes d'accès PMR dans tous les nouveaux locaux du rez-de-chaussée (sauf local rangement): les baies de porte ont plus de 85 cm de largeur et deux rampes ont été construites de part et d'autre de la porte acoustique séparant la salle polyvalente de la salle de prière.

L'accès PMR est de toute façon toujours possible par le n° 43 et dans ce cas, il n'y a pas de différences de niveaux entre l'entrée et la salle de prière.

Il est à remarquer que le niveau d'entrée des n° 39 et le n° 43 n'est pas pourvu de seuils surélevés, les locaux sont de niveau avec le trottoir.

Il est inexact d'affirmer que "le projet ne respecte pas le guide régional sur les bâtisses relatif 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" ».

7. Il ressort des observations contenues dans ce document qu'en considérant, sur la base des plans déposés à l'appui de la demande, que la toilette PMR située au rez-de-chaussée est inaccessible compte tenu de l'étroitesse des baies d'accès et que les marches présentes au rez-de-chaussée de l'immeuble ne sont pas compensées par des rampes, la partie adverse n'a pas commis d'erreur, l'architecte de la demanderesse de permis reconnaissant expressément que les dimensions indiquées dans les plans ne respectent pas le GRU.

La circonstance que ces plans n'ont pas été respectés lors de la réalisation des travaux est sans incidence à cet égard dès lors qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier administratif que cette information – à la supposer avérée – a été portée à la connaissance de l'autorité avant qu'elle n'adopte sa décision.

8. Il est vrai que, dans sa décision d'octroi du 21 août 2017, la partie adverse avait considéré que le bâtiment est accessible aux personnes à mobilité réduite (PMR) car :

- un WC PMR est prévu et l'axe de rotation de 150 cm est respecté;
- une pente d'accès PMR est positionnée à l'entrée de la salle de prière.

Il ne paraît toutefois pas contradictoire de considérer, après un réexamen plus minutieux des plans de la demande, que la toilette PMR située au rez-de-chaussée n'est pas conforme à la réglementation en raison de l'étroitesse des baies d'accès de ce local, cette constatation ne remettant pas en cause l'existence d'un axe de rotation de 150 m au-delà des baies.

De même, la circonstance qu'il existe, dans les espaces extérieur et intérieur du projet, des marches qui ne sont pas compensées par des rampes, ne remet pas en cause la présence d'une pente d'accès à l'entrée de la salle.

Ainsi, la motivation de la décision entreprise permet à la requérante de comprendre la position qu'ont adoptée ses auteurs.

9. La seconde branche du moyen n'est pas fondée.

10. En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Par conséquent, les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

VII. Indemnité de procédure

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 1er.

La requête en intervention introduite par Benoît Servais est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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

Article 4.

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 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 9 novembre 2022 par :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay