

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.580 du 25 janvier 2023

A. 236.560/XIII-9672

En cause : **la ville de Liège**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME et
Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme BLONDEN PARKING,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 6 juin 2022, la ville de Liège demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 1^{er} avril 2022 par laquelle le ministre de l'Environnement délivre à la société anonyme (SA) Blonden Parking un permis d'environnement ayant pour objet la rénovation et l'agrandissement d'un parking existant en augmentant la capacité de celui-ci à 158 places dans un établissement sis avenue Blonden 62 à Liège et, d'autre part, son annulation.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 7 juillet 2022, la SA Blonden Parking demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

M. Michel Quintin, 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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 13 décembre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 19 janvier 2023.

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

M^e Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julien Laurent, *loco* M^e Damien jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jean-Marc Secretin, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section, a été entendu 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. La SA Blonden Parking est propriétaire d'un immeuble se situant en intérieur d'îlot, lequel est entouré par l'avenue Blonden, la rue du Paradis, la rue des Vingt-Deux et la rue de Serbie à Liège. Le bien est cadastré n^{os} 434G et 432H.

La parcelle n^o 434G donne sur l'avenue Blonden aux n^{os} 62 et 64.

Au plan de secteur de Liège, les deux parcelles sont situées en zone d'habitat.

L'intérieur d'îlot est repris dans un périmètre de remembrement urbain, dit « quartier des Guillemins ».

En décembre 2018, la SA Minguet-Lejeune introduit une demande de permis unique pour la construction et l'exploitation d'un immeuble comprenant 97 logements, huit bureaux, un commerce et un parking souterrain dans le même complexe immobilier.

2. Le 13 mai 2019, le bourgmestre de la ville de Liège notifie à la SA Immodave la recevabilité de la déclaration de classe 3 introduite le 8 mai 2019, concernant un parking couvert sur un seul niveau, d'une capacité de 50 véhicules automobiles, situé avenue Blonden, n° 62, sur les parcelles 434G et 432H; la déclaration est valable pour une durée de 10 ans.

3. Le 29 juin 2021, la SA Blonden Parking introduit une demande de permis d'environnement ayant pour objet la rénovation et l'exploitation d'un parking de 158 emplacements dans un bâtiment existant situé avenue Blonden 62, sur les parcelles cadastrées section B, n°s 432H et 434G.

La demande précise que le bâtiment abrite actuellement un parking de 50 places et que le projet prévoit une nouvelle capacité de 158 places « de parkings privés à l'intérieur de l'établissement » au rez-de-chaussée. Elle précise que le projet se réalise par le démontage de cloisons non porteuses et la réorganisation des surfaces et qu'il est contenu dans la volumétrie existante sans modification de l'aspect extérieur.

L'accès se ferait via l'avenue Blonden en empruntant un passage couvert situé sous les étages de l'immeuble à appartements existant (résidence Blonden).

L'établissement est classé dans la rubrique 63.21.01.01.02 – parc de stationnement de véhicules autres que ceux visés à la rubrique 50.10 – local d'une capacité de 51 à 750 véhicules automobiles.

Le complément à la demande transmis au fonctionnaire technique le 1^{er} octobre 2021 précise que le parking ne sera pas public et qu'il « sera accessible via une porte automatique pour tout qui aura une clé d'entrée ». Cette porte automatique se trouve sous les étages de l'immeuble, abritant des appartements. Un nouveau formulaire de demande de permis est déposé.

4. Le 19 octobre 2021, le fonctionnaire technique délivre à la demanderesse un accusé de réception de dossier complet; il dispense le projet de la réalisation d'une étude d'incidences.

5. Une enquête publique est organisée du 1^{er} novembre au 15 novembre 2021. Au cours de celle-ci, 12 réclamations sont introduites par des voisins immédiats qui redoutent les nuisances sonores, la pollution atmosphérique et les risques d'incendie découlant de la mise en œuvre du projet.

6. Plusieurs instances sont consultées au sujet de la demande de permis d'environnement :

- avis technique défavorable non daté du service communal de l'urbanisme qui conclut notamment que la compatibilité avec la zone d'habitat n'est pas démontrée ;
- avis défavorable le 23 novembre 2021 du fonctionnaire délégué qui estime que le projet va à l'encontre de l'objectif poursuivi par la ville de Liège pour la requalification de la parcelle concernée ;
- avis favorable conditionnel du 8 novembre 2021 de l'agence wallonne de l'air et du climat (AWAC).

7. Le rapport de synthèse, notifié le 24 décembre 2021, propose au collège communal de refuser de délivrer le permis d'environnement.

8. En sa séance du 30 décembre 2021, le collège communal refuse d'octroyer le permis d'environnement. Cette décision est notifiée le 4 janvier 2022 à la demanderesse de permis.

9. Le 24 janvier 2022, la SA Blonden Parking saisit le Gouvernement wallon d'un recours administratif dirigé contre la décision de refus du 30 décembre 2021.

10. Le 14 février 2022, la SA Horizon Construct informe le service d'urbanisme de Liège et le département des permis et autorisations du SPW que le projet immobilier pour lequel un permis unique avait été demandé est abandonné.

11. Le rapport de synthèse est notifié le 17 mars 2022; le fonctionnaire technique propose au ministre d'infirmier la décision et d'accorder sous conditions le

permis d'environnement. Y est annexé un « avis de principe favorable » du 23 novembre 2021 émanant du service d'incendie.

12. Le 1^{er} avril 2022, le ministre de l'Environnement déclare le recours recevable, infirme la décision de refus du 30 décembre 2021 et autorise l'exploitant à rénover et agrandir un parking existant en augmentant la capacité à 153 places (dont 3 emplacements PMR), moyennant le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur et des conditions d'exploitation précisées dans l'arrêté.

Le dispositif de l'arrêté prévoit notamment les conditions suivantes :

- en matière de bruit : article 7.2.1 « Volet d'accès au parking. Le volet métallique actuel de l'entrée avenue Blonden est remplacé par un volet réduisant les nuisances sonores, notamment lors de l'ouverture et de la fermeture. Si nécessaire, un dispositif amortisseur est placé au ras du sol ».
- en matière de mobilité : article 7.3.1 « Emplacements PMR. Le parking comporte à proximité immédiate de sa sortie 3 emplacements PMR d'une largeur minimale de 3,3 mètres et 5 mètres de longueur. Ces emplacements sont réservés sur une surface horizontale et sont signalés ».
- en matière d'émissions : article 7.4.
- en matière d'incendie : article 7.1.

En vertu de l'article 9 de son dispositif, le permis d'environnement est accordé pour un terme expirant le 16 mars 2042. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SA Blonden Parking, bénéficiaire de l'acte attaqué, 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 la première branche du deuxième moyen est fondée.

VI. Deuxième moyen, première branche

VI.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article D.II. 24, alinéa 2, du Code du développement territorial (CoDT), du plan de secteur de Liège, de l'article 6 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, elle estime que l'acte attaqué est muet au sujet d'une part, de la compatibilité de l'activité projetée avec le voisinage et, d'autre part, de l'absence de mise en péril de la destination principale de la zone, alors que le projet est situé au plan de secteur dans une zone d'habitat et qu'il a trait à une activité non résidentielle, à savoir l'exploitation d'un parking.

Elle précise que cet examen doit se faire en tenant compte de l'objet et de l'économie propre de la police de l'environnement.

B. La partie adverse

La partie adverse soutient que l'acte attaqué n'ignore pas la motivation des avis défavorables du fonctionnaire technique dans son rapport de synthèse, du fonctionnaire délégué et du service urbanisme de la ville de Liège quant à la compatibilité du projet avec l'aménagement du territoire.

Elle affirme que le caractère défavorable de ces avis reposait sur le fait « qu'une demande de permis unique sollicitée par la société anonyme Minguet-Lejeune visant la construction et l'exploitation d'un immeuble de 97 logements et huit bureaux et commerces et d'un parking souterrain est toujours en cours d'instruction auprès des services du fonctionnaire délégué » mais elle souligne que cette demande de permis unique a été retirée, si bien que cette objection a disparu.

Elle soutient que la décision attaquée a bien considéré que le projet se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Liège, dans le périmètre de remembrement urbain du « quartier des Guillemins » et qu'il n'impliquait pas d'actes et travaux soumis à permis d'urbanisme.

Elle allègue que les nuisances principales du projet concernent les gaz d'échappement, raison pour laquelle, l'AWAC a été sollicitée et a d'ailleurs remis un avis favorable conditionnel.

Elle écrit que le fonctionnaire délégué en première instance n'ayant pas soulevé d'incompatibilité avec le plan de secteur ni avec la destination principale de la zone d'habitat, alors que cet avis était défavorable et a conduit à un rapport de synthèse défavorable et, enfin, à une décision de refus en première instance, le permis ne pourrait pas être contesté sur le point de l'examen de la compatibilité de l'établissement autorisé avec le voisinage.

C. La partie intervenante

La partie intervenante affirme que la partie requérante semble considérer que la présence de parkings n'est pas compatible avec une zone d'habitat alors que les zones de stationnement sont plus que compatibles avec la présence de logements et qu'elles en sont le corollaire puisqu'il est nécessaire, dans les quartiers résidentiels, que les riverains puissent garer leurs véhicules à proximité de leur habitation.

Elle estime que la partie requérante ne peut pas le nier car elle est elle-même bien loin de mener une politique de limitation des places de parking dès lors qu'elle impose la création d'une demi-place ou une place de parking, en fonction des zones, par nouveau logement créé. Elle soutient qu'il s'agit d'une exigence qui s'impose aux demandeurs de permis d'urbanisme. Elle en déduit que la partie requérante ne peut donc raisonnablement pas arguer d'une prétendue incompatibilité du projet avec l'affectation au plan de secteur.

Enfin, elle ajoute que l'auteur de l'acte attaqué a bien examiné les impacts potentiels du projet sur son environnement, ainsi que cela résulte de sa motivation et qu'en cela, il a apprécié, indirectement mais certainement, la compatibilité du projet avec la zone d'habitat dans laquelle il s'inscrit.

A l'audience, elle indique que l'une des spécificités du projet, par rapport aux espèces déjà tranchées, est qu'il n'est pas possible de déterminer à l'avance dans quelle mesure les emplacements de parking seront loués par les résidents du quartier. Elle insiste à cet égard sur le fait que le logement est omniprésent dans l'avenue et que la demande d'emplacements de parking pour cette fonction y est importante.

VI.2. Examen

1. L'autorité en charge de la police des établissements classés est tenue de vérifier si le projet est conforme aux prescriptions du plan de secteur, lesquelles ont valeur réglementaire et s'appliquent à toutes les décisions individuelles, indépendamment de la police administrative en question.

Comme déjà relevé, le bien concerné par la demande de permis d'environnement est situé en zone d'habitat au plan de secteur.

L'article D.II.24 du CoDT, relatif à la zone d'habitat, dispose comme suit :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs 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.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

Bien que principalement destinée à la résidence, la zone d'habitat est une zone multifonctionnelle. Les activités et installations autres que résidentielles sont cependant limitativement énumérées et ne sont admissibles que pour autant qu'il soit satisfait à deux conditions cumulatives : d'une part, elles ne peuvent pas mettre en péril la destination principale – résidentielle – de la zone et, d'autre part, elles doivent être compatibles avec le voisinage, c'est-à-dire qu'il doit être tenu compte de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existant dans le voisinage. Ainsi, tandis que la première restriction s'opère *in abstracto*, la seconde requiert quant à elle une appréciation *in concreto* au vu non pas de la construction projetée en tant que telle mais bien de l'activité non résidentielle qu'abritera la construction. L'examen de ces deux conditions doit faire l'objet d'une motivation spéciale dans l'acte attaqué .

2. S'agissant de la définition de l'activité (non) résidentielle, un parking peut être considéré comme relevant de la fonction résidentielle lorsqu'il est destiné à desservir une fonction de résidence et qu'il en constitue l'accessoire. Un caractère

résidentiel ne peut, en revanche, être reconnu à un parking qui, même privé, ne présente pas de lien avec le logement.

3. En l'espèce, les emplacements du nouveau parking agrandi, qui est qualifié de « privé », sont destinés à être mis en location et seront accessibles via une porte automatique pour toute personne qui se verra remettre une clé d'accès.

Il ressort des pièces jointes à la requête en intervention que plusieurs emplacements pourraient aussi être donnés en location à un promoteur immobilier afin de desservir des nouveaux bureaux.

Aucun élément figurant dans le dossier administratif ne permet de conclure que les emplacements de parking sont réservés ou destinés aux personnes résidant dans les appartements situés avenue Blonden, aux numéros 62 et 64, ou dans les immeubles voisins.

Ainsi, même s'il ne s'agit pas d'un « parking public » au sens étroit du terme, il reste que ce parking ne présente aucun lien suffisant avec la fonction résidentielle des lieux et n'en constitue pas le corollaire en l'espèce. En d'autres termes, les pièces du dossier ne permettent pas de considérer que ce vaste parking, exploité par une société commerciale, sera majoritairement affecté à une fonction résidentielle en tant qu'accessoire de celle-ci.

Par conséquent, le parking doit être considéré comme une activité de service qui ne peut être admise en zone d'habitat que si sont rencontrées les conditions qu'énumère l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

4. Il s'ensuit que pour délivrer le permis d'environnement, l'autorité devait vérifier l'absence de mise en péril de la destination principale de la zone ainsi que la compatibilité avec le voisinage, quand bien même la décision de refus en première instance, l'avis du fonctionnaire délégué ou le rapport de synthèse n'avaient pas invoqué l'incompatibilité du projet avec le plan de secteur, d'autant plus que des voisins avaient dénoncé des nuisances découlant de l'exploitation au cours de l'enquête publique.

Force est de constater que l'acte attaqué ne contient pas d'exposé spécifique destiné à établir que l'activité de parking, qui est en l'occurrence un établissement de classe 2, ne met pas en péril la destination principale de la zone et qu'il est compatible avec le voisinage.

Plus particulièrement sur ce dernier aspect, il y a lieu de relever que l'acte attaqué n'évoque ni l'importance ni la nature ni les caractéristiques des constructions et activités existant dans le voisinage alors que la compatibilité avec celui-ci n'allait pas de soi, s'agissant d'un projet de 153 emplacements de parking pour véhicules automobiles, situés à l'arrière d'un immeuble à appartements, accessibles via un passage couvert situé en dessous de ces appartements moyennant l'ouverture d'une porte automatique.

5. Il est exact que pour dispenser le projet de la réalisation d'une étude d'incidences, le préambule de l'arrêté attaqué comprend une motivation en la forme relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et tendant à démontrer que l'ensemble de ces incidences ne doit pas être considéré comme ayant un impact notable.

Ce n'est cependant pas parce que l'impact d'un projet sur l'environnement ne nécessite pas la réalisation d'une étude d'incidences que ce projet est pour autant compatible avec le voisinage.

Qui plus est, la motivation consacrée à l'évaluation des incidences procède par des affirmations générales sans examen de l'impact concret des nuisances potentielles du projet sur le voisinage qui n'est ni décrit ni même évoqué. Par ailleurs, cette motivation reconnaît l'existence de nuisances significatives portant sur les émissions des gaz d'échappement ainsi qu'en matière de bruit et si elle affirme « qu'au vu des mesures prises ou prévues dans le projet », l'ensemble de ces incidences sur l'environnement ne doit pas être considéré comme ayant un impact notable, elle ne détaille pas ces mesures, si ce n'est la condition relative au remplacement de la porte automatique d'accès au parking; l'impact sur le voisinage en particulier n'est pas évoqué.

6. Si l'arrêté attaqué prévoit une condition tendant à limiter le bruit causé par le fonctionnement de la porte automatique, ni l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent de conclure que l'autorité s'est assurée que cette condition était suffisante pour limiter dans des proportions admissibles toutes les nuisances sonores causées au voisinage par l'exploitation du parking.

7. En matière de pollution atmosphérique, si, sur le vu du texte reproduit dans l'acte attaqué, l'avis de l'AWAC est favorable conditionnel, il reste que cet avis reconnaît l'existence d'un élément polluant tenant aux gaz d'échappement liés à la circulation des véhicules et qu'il ne précise pas en quoi il est « favorable conditionné » en dépit de cette pollution.

En outre, le dispositif de l'acte attaqué prévoit des conditions particulières « en matière d'émissions » mais sa motivation n'expose pas en quoi ces conditions suffisent à rendre l'exploitation de l'établissement de classe 2 compatible avec le voisinage.

8. Par ailleurs, plusieurs réclamants avaient, lors de l'enquête publique, dénoncé l'étroitesse de l'unique accès au parking desservant 153 (initialement 158) emplacements pour signaler l'existence de ce fait de problèmes de mobilité, de nuisances sonores et d'un accroissement de la production de gaz d'échappement dans les moments d'attente des véhicules.

Le considérant de l'acte attaqué, rédigé en des termes généraux, selon lequel « le strict respect des conditions générales, sectorielles et intégrales en vigueur et des conditions particulières énumérées ci-après est de nature à réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement » ne révèle pas la teneur d'un examen concret et particulier de la compatibilité de l'activité classée avec le voisinage, compte tenu des nuisances susceptibles d'être causées. Il s'apparente en réalité à une clause de style.

Il en va de même du considérant selon lequel « les prescriptions et conditions auxquelles est subordonné le permis sont suffisantes pour, d'une part, garantir la protection de l'homme, de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'environnement, à la population vivant à l'extérieur de l'établissement et aux personnes se trouvant à l'intérieur de celui-ci, sans pouvoir y être protégées en qualité de travailleur, ainsi qu'assurer le bien-être animal et, d'autre part, rencontrer les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité », d'autant plus que ces considérants ne sont pas étayés par des documents versés au dossier administratif.

9. Il s'ensuit que le deuxième moyen est fondé en sa première branche.

10. Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Blonden Parking est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du 1^{er} avril 2022 par laquelle le ministre de l'Environnement délivre à la SA Blonden Parking un permis d'environnement ayant pour objet la rénovation et l'agrandissement d'un parking existant en augmentant la capacité de celui-ci à 158 places dans un établissement sis avenue Blonden 62 à Liège.

Article 3.

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

Article 4.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, 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 XIII^e chambre, le
25 janvier 2023 par :

Luc Donnay,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay