

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 118.216 du 10 avril 2003

A.85.770/XIII-1271

En cause : **la Commune de Molenbeek-Saint-Jean,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Nathalie VAN LAER, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

SCHOLLAERT Claude,
rue de Grand Bigard 126
1082 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juillet 1999 par la commune de Molenbeek-Saint-Jean qui demande l'annulation "de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 déclarant sans objet le recours introduit le 17 février 1999 par Monsieur Claude SCHOLLAERT, en l'absence de la réception d'une décision du collège d'urbanisme et relatif à l'entreposage des déchets inertes en vue de leur recyclage sur un terrain sis rue Alphonse Vandenpeereboom, 31, à Molenbeek-Saint-Jean, un permis d'urbanisme n'étant pas requis sur base de l'article 84 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme";

Vu la requête introduite le 7 janvier 2000 par laquelle Claude SCHOLLAERT demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 20 janvier 2000 accueillant cette intervention;

Vu l'arrêt n° 108.709 du 3 juillet 2002 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 10 septembre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 22 janvier 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 février 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. JASPAR, loco Me Ph. LEVERT, comparaissant pour la requérante, et Me L. POCHET, loco Mes M. UYTTENDAELE et N. VAN LAER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Claude SCHOLLAERT introduit le 14 août 1996 une demande de permis d'environnement en vue de l'exploitation d'une installation de tri de déchets d'une capacité de 20.000 tonnes par an, d'un parc de conteneurs de déchets d'une capacité de 20.000 tonnes par an, d'un stockage de déchets inertes d'une superficie de 200 m² et d'emplacements couverts pour cinq véhicules à moteur.

L'exploitation est destinée à s'implanter sur le territoire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean, rue Vandenpeereboom, 31.

Claude SCHOLLAERT introduit également une demande de permis d'urbanisme.

La commission de concertation donne un avis défavorable le 18 novembre 1996.

Le collège des bourgmestre et échevins de Molenbeek-Saint-Jean émet un avis défavorable le 29 novembre 1996.

Le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable le 6 février 1997.

Le 7 février 1997, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) refuse d'octroyer le permis d'environnement.

Le collège des bourgmestre et échevins refuse d'octroyer le permis d'urbanisme par une délibération du 7 mars 1997.

Claude SCHOLLAERT introduit un recours contre la décision de l'I.B.G.E. Le collège d'environnement accueille le recours et délivre le permis d'environnement pour une durée de dix ans, par une décision du 15 mai 1997.

2. Claude SCHOLLAERT introduit le 23 janvier 1998 une nouvelle demande de permis d'environnement et de permis d'urbanisme pour un projet mixte.

Le collège des bourgmestre et échevins de Molenbeek-Saint-Jean émet un avis défavorable le 5 juin 1998.

La commission de concertation donne le 10 juin 1998 un avis défavorable.

3. En l'absence de décision sur la demande de permis d'urbanisme, Claude SCHOLLAERT introduit un recours devant le fonctionnaire délégué, puis devant le collège d'urbanisme et enfin devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

4. Par un arrêté du 27 mai 1999, le Gouvernement déclare le recours sans objet, "un permis d'urbanisme n'étant pas requis sur base de l'article 84 de l'ordonnance

du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme". Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme suit :

" (...)

Considérant que le requérant expose que la demande de permis d'urbanisme n'a été introduite qu'à titre conservatoire, dans la mesure où l'I.B.G.E. considère que le permis d'environnement du 15 mai 1997 ne peut sortir ses effets en l'absence de délivrance du permis d'urbanisme; que, selon l'I.B.G.E., le projet en question impliquerait un changement de destination du bâtiment sis sur le terrain de la Rue Vandenpeerenboom et qu'à ce titre un permis d'urbanisme serait requis;

Considérant que le requérant conteste ce point de vue et qu'à l'appui de son recours il développe la thèse suivante :

« L'article 84, §1^{er}, 5^o de l'ordonnance du 29 août 1991, organique de la planification et de l'urbanisme précise que la destination d'un bien bâti est celle impliquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme.

Or, après vérifications, mon client a constaté que le permis de bâtir relatif au bien bâti actuellement occupé rue Vandenpeerenboom a été délivré en vue de la construction «d'un hangar», sans autres précisions.

Il faut admettre que le permis de bâtir du bâtiment en cause a donc impliqué la destination et l'utilisation de ce dernier.

Selon le sens commun -voyez le dictionnaire Robert - un hangar est une construction tenue par des supports et destinée à abriter du matériel, des produits ou des marchandises.

Par conséquent, eu égard à l'utilisation du hangar, à savoir l'entreposage de déchets de construction (principalement des briquillons), il n'est pas permis de considérer qu'un changement de destination aurait été opéré par rapport à la destination indiquée dans le permis de bâtir.

A défaut de changement de destination, aucun permis d'urbanisme n'est nécessaire à mon client pour l'exploitation de son centre»;

Considérant que la thèse du requérant est fondée; qu'il n'y a pas de changement de destination ni d'utilisation au sens de l'article 84 de l'ordonnance du 29 août 1991, organique de la planification et de l'urbanisme, la destination de hangar mentionnée dans le permis original n'étant pas modifiée par l'activité de dépôt de déchets; que, par ailleurs, les photos déposées par le requérant font montre de ce que l'ancienne exploitation comportait déjà des dépôts de déchets en sorte qu'il n'y a pas de changement d'utilisation;

Considérant que le recours de Monsieur Claude SCHOLLART est dès lors sans objet en sorte qu'il n'y a pas lieu de l'examiner plus avant;

Considérant toutefois de manière surabondante, que les nuisances invoquées par la commission de concertation et la commune (l'activité s'exerce en dehors des hangars et après 18 h) sont rencontrées par le permis d'environnement du 15 mai 1997 qui comporte diverses conditions dont notamment l'obligation d'effectuer les activités à l'intérieur du hangar et la limitation des heures de fonctionnement du centre du lundi au vendredi de 8 à 17 h et le samedi de 8 à 12h;

(...)"

5. Par ailleurs, la demande de permis d'environnement est, au terme de la procédure, rejetée par le Gouvernement, par une décision du 3 décembre 1998;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 84, 108 à 110, 112 à 114 et 136 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (O.P.U.), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche à l'acte attaqué d'avoir admis que l'activité de l'intervenant était couverte par un permis de bâtir délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Molenbeek-Saint-Jean le 22 octobre 1965, autorisant la démolition et la reconstruction d'un hangar, alors qu'un centre de tri de déchets est une activité différente de celle pour laquelle le permis précité avait été délivré; qu'elle estime que ce changement d'affectation se manifeste également lorsqu'on prend en considération l'étendue des parcelles sur lesquelles l'exploitation est poursuivie, celle-ci ne se limitant pas au hangar, mais concernant l'ensemble des parcelles occupées par l'intervenant; que, selon elle, l'acte attaqué qui considère qu'un permis n'est pas requis pour permettre à l'intervenant d'exercer ses activités, est dès lors contraire à l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée, cette disposition exigeant la délivrance d'un permis pour toute modification dans l'utilisation ou la destination de tout ou partie d'un bien, même si cette modification ne nécessite pas de travaux;

Considérant que la partie adverse reproduit le texte de l'acte attaqué et en déduit qu'"il ne peut être sérieusement soutenu que la décision querellée ne contiendrait pas les considérations de droit et de fait qui en sont à l'origine"; qu'elle fait valoir qu'en outre, le permis de 1965 autorise la construction d'un hangar, c'est-à-dire d'un bâtiment destiné à l'entreposage de matériel, de produits ou de marchandises; qu'elle en conclut que l'entreposage de déchets de construction dans un hangar n'implique pas un changement de destination, de sorte que la demande ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'O.P.U.; qu'enfin, selon elle, comme la demande de permis ne portait que sur l'intérieur du hangar, la partie adverse n'avait pas à prendre en compte l'utilisation éventuelle des parcelles environnantes;

Considérant que la requérante réplique que le permis délivré en 1965 autorisait la reconstruction d'un hangar et que, sans autre précision, il faut considérer que le hangar ne peut abriter autre chose que du matériel, des produits ou des marchandises; qu'elle estime qu'en voulant y installer un centre de tri de déchets inertes et un entrepôt de déchets de construction, l'intervenant modifie la destination qu'il avait initialement donnée au bâtiment et qu'un permis était donc requis en application de l'article 84, §1^{er}, 5^o, de l'O.P.U.;

Considérant que l'intervenant précise qu'initialement le hangar était affecté à l'entreposage et au tri du charbon et qu'actuellement, les déchets de construction ont

remplacé le charbon; que, selon lui, à partir du moment où un hangar sert à abriter des marchandises, matériel ou produits, une activité de tri-manutention est induite par nature;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que si l'activité qui consiste à exploiter un centre de tri de déchets inertes nécessite certainement une autorisation relevant de la police de l'environnement, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'installation du dépôt et du centre de tri dans ledit hangar qui relève de la police de l'urbanisme; qu'elle fait valoir qu'au sens de l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'O.P.U., l'utilisation concerne la situation de fait du bâtiment, alors que la destination correspond à l'affectation du bien telle qu'elle est déterminée par les plans et permis en vigueur relatifs à la zone où est situé le bien; qu'elle rappelle que l'avant-projet de l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'O.P.U. prévoyait de soumettre à permis le fait de "modifier l'utilisation de tout ou partie d'un immeuble bâti, même si cette modification ne nécessite pas de travaux, - ce qui ne laissait aucune marge d'interprétation possible de la notion de "modification de l'utilisation" -, et qu'un amendement a "adouci" le texte prévoyant que serait soumis à permis d'urbanisme le fait de "modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien en vue d'en changer l'affectation" même sans travaux; qu'elle rappelle encore que cette disposition avait pour objectif premier de lutter contre les bureaux "sauvages" installés dans des immeubles initialement destinés à l'habitation; qu'elle fait valoir qu'à la suite d'une décision judiciaire qui a jugé que la transformation d'un commerce de bureau ou d'un snack-taverne-cabaret en luna-park ne constituait pas une modification au sens de l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'O.P.U., cette disposition a été modifiée de manière à viser le changement de l'utilisation ou de la destination d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti, tandis que l'article 84, § 2, prévoit que certaines modifications de minime importance sont dispensées de permis, "sous peine pour le § 1^{er} de recevoir une application inconsidérée"; que, selon elle, dans la mesure où le hangar peut être défini comme une construction destinée à abriter toutes sortes de matériel, de produits ou de marchandises, l'installation qui consiste à entreposer des déchets inertes correspond effectivement à la définition de l'utilisation d'un hangar; qu'elle estime que le fait que, dans ce hangar, les déchets entreposés soient également triés en vue de leur recyclage n'énervé en rien la constatation précédente, et que l'utilisation demeure l'entreposage des déchets, lequel constitue toujours l'entreposage de produits, matériel ou marchandises; qu'elle se réfère à la directive 91/156/CE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets, qui définit le déchet comme "toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser"; qu'elle observe qu'à l'annexe I déterminant les catégories de déchets figure "toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus", et que le préambule de la

directive 91/156/CE considère qu'il est essentiel d'encourager le recyclage des déchets et leur réutilisation comme matière première; que, selon elle, il peut être déduit de ces éléments que les déchets inertes déposés et triés en vue de leur recyclage constituent des produits que l'on peut entreposer dans un hangar tel qu'il a été défini; qu'elle en conclut que l'installation des déchets inertes à trier en vue de leur recyclage, dans le hangar de l'intervenant, n'implique aucune modification de l'utilisation ou de la destination du hangar litigieux;

Considérant que l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme disposait comme suit au jour de l'adoption de l'acte attaqué :

" Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

(...)

5^o modifier l'utilisation ou la destination de tout ou partie d'un bien, même si cette modification ne nécessite pas de travaux;

On entend par :

- a) «utilisation», l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti;
- b) «destination», la destination d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans le permis, l'affectation indiquée dans les plans visés à l'article 2";

Considérant qu'il est constant que la demande de permis mixte qui a fait l'objet de l'acte attaqué concerne l'installation d'un centre de tri et de recyclage de déchets inertes (20.000 tonnes par an) avec stockage d'une superficie d'environ 200 m², parc à conteneurs et emplacement pour garer cinq véhicules, sur un bien sis à Molenbeek-Saint-Jean, rue Vandenpeerenboom, 31, cadastré n° 155c2; que le plan de réalisation joint à la demande détaille l'emplacement des déchets dans le hangar (briquillons, cartonnages, bois de chauffage, bois à détruire, mitraille, ainsi que l'emplacement de l'aire de tri); qu'il est de même constant que l'intervenant peut se prévaloir d'un permis de bâtir délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Molenbeek-Saint-Jean le 22 octobre 1965, autorisant la démolition et la reconstruction d'un hangar; que le permis ne précise pas l'affectation du hangar; qu'il s'agit dès lors de se référer au sens commun du mot, à savoir "une construction généralement assez sommaire, formée d'une couverture soutenue par des supports et destinée à abriter du matériel (agricole, mécanique, ...) ou certaines marchandises";

Considérant qu'un entrepôt de déchets et un centre de tri de déchets ne peuvent être confondus avec un hangar destiné à abriter des marchandises telles que du charbon; que des déchets ne peuvent être considérés ni comme des produits ni comme des marchandises; que l'article 1^{er}, a), de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, modifié par la directive 91/156/CE du 18 mars 1991, distingue les produits des déchets; qu'un déchet destiné à être recyclé ne perd sa qualité de déchet que lorsqu'il est effectivement recyclé et réinjecté dans le circuit économique; qu'ainsi, tant le stockage que les opérations de tri de déchets nécessitent des autorisations d'exploiter spécifiques conformément à la réglementation sur les déchets; qu'il s'en déduit que le hangar a changé d'affectation et qu'un permis d'urbanisme était requis en application de l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'ordonnance du 29 août 1991; que l'acte attaqué, qui décide qu'un tel permis n'est pas requis, viole dès lors cette disposition; que, dans cette mesure, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 déclarant sans objet le recours introduit le 17 février 1999 par Claude SCHOLLAERT, en l'absence de la réception d'une décision du collège d'urbanisme et relatif à l'entreposage des déchets inertes en vue de leur recyclage sur un terrain sis rue Alphonse Vandenpeereboom, 31, à Molenbeek-Saint-Jean, un permis d'urbanisme n'étant pas requis sur base de l'article 84 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297, 48 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 173,53 euros et à charge de la de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix
avril deux mille trois par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.