

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 134.287 du 12 août 2004

A.152.192/XIII-3368

En cause :

DARTOIS Eric,

ayant élu domicile chez
Me Pierre THIELEMANS, avocat,
avenue de Laeken 47
1090 Bruxelles,

contre :

la Ville de Bruxelles,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

Requérantes en intervention :

1. **la Société anonyme FLAMANT PROJECTS,**
2. **la Société privée à responsabilité limitée
HOME BOUTIQUES,**

ayant toutes deux élu domicile chez
Me Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles.

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

Vu la requête introduite le 27 mai 2004 par Eric DARTOIS qui demande l'annulation du permis d'urbanisme que le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles a accordé le 19 juin 2003 à la N.V SABLON F concernant un bien sis place du Grand Sablon, 36;

Vu la demande introduite simultanément par le même requérant tendant à la suspension de l'exécution de l'acte précité, comportant également une demande de mesures provisoires et une demande d'astreinte;

Vu la requête introduite le 16 juin 2004 par laquelle la société anonyme FLAMANT PROJECTS et la société privée à responsabilité limitée HOME BOUTIQUES demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes dans la procédure en référé;

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

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu la requête introduite le 23 juillet 2004 par la société anonyme FLAMANT PROJECTS et la société privée à responsabilité limitée HOME BOUTIQUES qui demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 22 juillet 2004, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 9 août 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me Pierre THIELEMANS, avocat, comparaissant pour le requérant, Me Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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 cause peuvent être résumés comme suit :

1. M. Eric DARTOIS, exploite, en vertu d'un bail commercial conclu le 25 juin 1987 avec la société anonyme GESPAFINA, une librairie d'art, à l'enseigne "Librairie ARTE", qui est située dans la galerie du Sablon (emplacement n° 8), place du Grand Sablon, 36 à Bruxelles. Au PRAS, le bien est situé en zone d'habitation, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, avec liséré de noyau commercial, indication de galerie commerçante ("G") et espaces structurants.

2. Le 24 avril 2001, Jacques FLAMANT introduit auprès de l'administration communale de la ville de Bruxelles une demande de permis d'urbanisme afin d'être autorisé à procéder au "changement de deux verrières". La demande de permis ne figure pas au dossier administratif; elle est communiquée au Conseil d'Etat par le requérant. Il y est précisé que le demandeur de permis agit en qualité de locataire. Les plans accompagnant la demande indiquent cependant que le maître de l'ouvrage serait la "NV SABLON F".

3. Le 29 juin 2001, Jacques FLAMANT et l'architecte mandaté par celui-ci fournissent les renseignements suivants à la demande de la ville de Bruxelles :

- S Jacques FLAMANT est l'administrateur de la "NV SABLON F".
- S En ce qui concerne la fonction des locaux de part et d'autre de la galerie, la situation reste inchangée, à savoir une série de magasins qui entourent la galerie dans des modules existants, selon plan joint.

4. Le 18 janvier 2002, l'architecte de l'auteur du projet transmet à la ville de Bruxelles une attestation de propriété établissant que la société anonyme GESPAFINA est propriétaire du bien.

5. Le 31 janvier 2002, la ville de Bruxelles délivre au demandeur un accusé de réception d'un dossier complet. Cet accusé de réception signale que la demande est soumise à l'avis conforme du fonctionnaire délégué, aux mesures particulières de publicité (incluant une enquête publique et l'avis de la commission de concertation) et à l'avis de la commission royale des monuments et des sites.

6. La demande de permis est soumise à une enquête publique du 8 au 22 février 2002. Selon l'avis d'enquête, le motif "principal" de celle-ci consiste en une atteinte à l'intérieur d'îlot (suivant les prescriptions du PRAS)". L'avis d'enquête précise également que l'objet de la demande réside dans le "changement de deux verrières". Aucune réclamation n'est déposée au cours de cette enquête.

7. Au cours de sa réunion du 5 mars 2002, la commission de concertation reporte son avis pour organiser une visite sur place.

8. La commission de concertation se réunit une deuxième fois le 19 mars 2002 ; au cours de cette réunion, plusieurs membres suggèrent que des modifications soient apportées au projet; la commission dit regretter que certains espaces aux étages soient sous-utilisés.

9. Des nouveaux plans semblent avoir été établis le 6 février 2003 (plans n°s 3/4 et 4/4) ; le dossier administratif ne permet pas de déterminer quand ils ont été transmis à la ville de Bruxelles. Les nouveaux plans comportent, sous l'intitulé "modifications", un cartouche ainsi rédigé :

“ Modifications suivant à la concertation :

- S enlèvement de deux verrières
- S modification des magasins
- S création de cour et jardin
- S ancien bur(eau) au premier étage devient appartement nr 2
- S ancien(ne) salle de fête au premier étage devient appartement nr 1
- S existant appartement nr 3 au deuxième étage ne change pas
- S accès de l'appartement 1 et 2 au toiture avec un jardin + terrasse”.

10. Le 4 mars 2003, la commission de concertation se réunit une troisième fois. Le procès-verbal de réunion indique notamment que :

“ Une visite sur place a eu lieu.

Le projet a été modifié, suite à l'avis de la commission de concertation.

Les modifications apportées au projet sont :

- S l'enlèvement de deux verrières;
- S la modification des magasins;
- S la création de cour et jardin;
- S l'ancien bureau au premier étage devient l'appartement n° 2;
- S l'ancienne salle de fête au premier étage devient l'appartement n° 1;
- S l'appartement n° 3 existant au deuxième étage ne change pas;
- S l'accès de l'appartement 1 et 2 à la toiture avec un jardin + terrasse”.

11. Le 22 mai 2002, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sous réserve: :

- S du respect des droits des tiers, d'une part, et des dispositions du code civil en matière de vues, de jours et de mitoyenneté, d'autre part;
- S de ne pas utiliser les jardins à l'arrière du n° 26/28, rue des Minimes à usage d'horeca;

S “de prévoir du gravier sur les toitures des commerces qui ne sont pas aménagés en jardin”.

Après avoir considéré que la demande est conforme au plan régional d’affectation du sol (PRAS), au règlement régional d’urbanisme (R.R.U.) et aux règlements communaux d’urbanisme, après avoir constaté l’absence de réaction à l’enquête publique et après avoir relaté les avis de la commission de concertation et visé les nouveaux plans, l’avis du fonctionnaire délégué expose notamment ce qui suit :

“ Considérant que la diversité d’affectations (logements, commerces de proximité) renforce le tissu social du quartier;

Considérant que le projet vise à aménager un jardin et une verrière et deux logements répondant aux normes actuelles de confort;

Considérant que la demande se veut d’améliorer et de conforter l’usage du bien;

Considérant qu’elle s’intègre au voisinage immédiat sans porter atteinte aux immeubles contigus et voisins”.

12. Le 19 juin 2003, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles accorde à la NV SABLON F le permis d’urbanisme que celle-ci sollicitait. Ce permis constitue l’acte attaqué;

Considérant que par une requête introduite le 23 juillet 2004 la société anonyme FLAMANT PROJECTS et la société privée à responsabilité limitée HOME BOUTIQUES demandent à intervenir dans la procédure en annulation;

Considérant qu’il ressort du dossier auquel le Conseil d’Etat peut avoir égard que la S.A FLAMANT PROJECTS, anciennement dénommée SA SABLON F, est la bénéficiaire initiale du permis attaqué; que la société privée à responsabilité limitée HOME BOUTIQUES justifie son intérêt par le fait que ce permis lui a été ultérieurement cédé;

Considérant qu’en son rapport, l’auditeur chargé de l’instruction du dossier expose ce qui suit :

“ La seconde demanderesse en intervention, la S.P.R.L. HOME BOUTIQUES, apparemment représentée par le même conseil d’administration que la première, entend justifier la recevabilité de sa requête en affirmant qu’elle serait actuellement bénéficiaire du permis d’urbanisme “initialement délivré” à la S.A. FLAMANT PROJECTS, qu’elle serait en outre le maître de l’ouvrage en ce qui concerne les travaux exécutés en vertu de ce permis d’urbanisme et qu’elle aurait conclu un bail emphytéotique en vue d’exploiter une grande partie de la galerie commerciale après exécution des travaux. Ces affirmations ne sont cependant étayées par aucune pièce

probante et ne trouvent pas d'appui dans les pièces communiquées au Conseil d'Etat, de telle sorte que cette requête en intervention ne saurait pas en l'état être accueillie”;

Considérant qu'en outre, l'auditeur rapporteur note que “ l'affirmation des demanderesses en intervention ne concorde pas avec l'avis de commencement des travaux du 22 mars 2004, lequel avis émane de la NV SABLON DECO”;

Considérant qu'il appartient à une partie requérante en intervention de justifier de son intérêt; que la S.A. FLAMANT PROJECTS, bénéficiaire initiale du permis déclare elle même l'avoir cédé et ne prétend pas avoir conservé un intérêt propre à la procédure; que les pièces annexées à la demande d'intervention dans la procédure en annulation ne peuvent aboutir à retracer la cession du permis attaqué, puisqu'elles sont exclusivement relatives aux relations entre la S.A GESPAFINA et la S.P.R.L. HOME BOUTIQUES et entre la S.P.R.L. HOME BOUTIQUES et la S.P.R.L. VERBRUGGEN FRERES ; qu'il s'ensuit qu'aucune pièce justificative de l'intérêt de l'une ou l'autre des requérantes en intervention n'a été produite nonobstant la demande expresse formulée par l'auditeur rapporteur; qu'aucune des demandes en intervention ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse écrit s'interroger au sujet de la recevabilité du recours en annulation dès lors que le requérant n'est pas propriétaire mais n'est que locataire d'une parcelle commerciale située dans la galerie; qu'elle ajoute que les affirmations que le requérant formule à l'appui de son recours relèvent non pas de l'exécution de l'acte attaqué mais de la prétendue méconnaissance de celui-ci dans sa mise en oeuvre; qu'enfin elle estime que le litige porte sur un contentieux civil relatif aux droits du requérant découlant de son bail (modification des emplacements commerciaux) ou relatif à une mise en oeuvre prétendument fautive du permis d'urbanisme par son bénéficiaire, tous éléments qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil d'Etat;

Considérant qu'un locataire, titulaire d'un bail commercial, justifie d'un intérêt incontestable à poursuivre l'annulation d'un permis d'urbanisme dont l'exécution dérange son exploitation commerciale, pendant ou après la réalisation des travaux; qu'en l'espèce, le magasin du requérant se situe à l'intérieur de la galerie commerciale dans laquelle sont exécutés les travaux autorisés par le permis attaqué et est contigu au chantier; que le requérant justifie de son intérêt au recours;

Considérant que la circonstance que l'annulation d'un acte administratif pourrait avoir des répercussions sur des droits subjectifs relevant de la compétence des

cours et tribunaux ne suffit pas à faire échapper cet acte à la censure de la juridiction administrative; que les exceptions ne peuvent être accueillies;

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de sa requête, de la violation de l'article 152quater de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme; qu'il fait valoir que la partie adverse a imposé des conditions qui ont impliqué la modification des plans déposés à l'appui de la demande et a octroyé le permis attaqué dès réception des modifications - figurant dans des nouveaux plans datés du 6 mars 2003 - sans avoir soumis à nouveau ces modifications aux actes d'instruction auxquels la demande devait donner lieu; qu'il soutient que ces modifications affectent l'objet de la demande, "à savoir que l'on quitte le simple «remplacement de deux verrières» pour la destruction complète de l'intérieur de l'îlot et sa reconstruction", de telle sorte que ces modifications ne sont nullement accessoires par rapport au projet initial, le remplacement des deux verrières ayant pu être opéré sans démolition et reconstruction du reste de la galerie; qu'il souligne que des modifications qui engendrent une démolition et une reconstruction d'un bien immobilier ne peuvent être considérées comme accessoires dans la mesure où elles constituent des actes et travaux qui requièrent nécessairement un permis à cet effet et dès lors qu'elles visent pour partie la destination des lieux; qu'enfin, il critique l'imprécision des plans lesquels ne permettent pas de se forger une opinion sur la nature exacte des travaux et confèrent de la sorte un véritable blanc-seing au maître de l'ouvrage;

Considérant que la partie adverse estime le moyen imprécis à défaut d'indiquer la norme précise "considérée comme violée in specie par l'acte attaqué"; qu'elle répond que les nouveaux plans n^{os} 3/4 et 4/4 du 6 février 2003 ont été déposés par le demandeur de permis à la demande expresse de la commission de concertation après l'avis que celle-ci a donné le 19 mars 2002 et ce, afin d'améliorer le projet original; qu'elle soutient que la modification apportée au projet n'affecte pas l'objet de la demande initiale, les améliorations apportées étant des éléments accessoires à la demande initiale et visant à répondre aux objections suscitées en commission de concertation; qu'elle conteste que le permis autorise la destruction complète de l'intérieur de l'îlot et sa reconstruction; qu'elle affirme que ce permis porte exclusivement sur les points qu'il cite et qui "modalisent" les travaux d'enlèvement des verrières représentant à eux seuls d'importants travaux que le requérant reconnaît lui-même avoir envisagé favorablement; qu'elle entend rappeler la ratio legis de l'article 152quater de l'ordonnance du 29 août 1991, qui constitue une réponse au problème fréquemment posé de la modification d'un projet en cours d'instruction à l'occasion de discussions entre le demandeur de permis et les autorités administratives; qu'elle ajoute "à titre surabondant" que l'on ne voit pas en quoi les modifications litigieuses seraient de nature à léser les

intérêts du requérant puisque, contrairement à ce que celui-ci soutient, le projet autorisé maintient en effet la pluralité d'activités commerciales au sein d'espaces commerciaux distincts dans la galerie commerciale et conserve le passage reliant la place du Grand Sablon à la rue des Minimes durant les heures d'ouverture des espaces commerciaux au public;

Considérant que le moyen identifie expressément la disposition qui, selon le requérant, a été méconnue, à savoir l'article 152quater de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme; qu'il précise clairement la manière dont, aux yeux du requérant, le permis attaqué viole cette disposition : le permis autorise un projet qui a été substantiellement modifié en cours de procédure sans que ces modifications aient été soumises aux actes d'instructions auxquels la demande a donné lieu; que la partie adverse n'a pas pu se méprendre au sujet de la portée du moyen, auquel elle a répondu; que la première exception au moyen est dénuée de tout fondement;

Considérant que l'irrégularité que le moyen dénonce a eu notamment pour effet de priver le requérant de la possibilité de faire valoir son point de vue au sujet des modifications apportées au projet initial, au cours d'une nouvelle enquête publique ouverte après le dépôt des plans modificatifs; que, dans sa requête, le requérant explique d'ailleurs qu'il n'a pas participé à la première enquête publique parce que le projet de changement des deux verrières lui est apparu à l'époque comme une bonne initiative au regard de leur état de dégradation mais qu'il ne peut marquer son accord à propos des modifications considérables apportées en cours de procédure au projet initial; qu'il a manifestement intérêt au moyen;

Considérant que l'article 152quater de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme dispose comme suit :

“ L'autorité saisie d'une demande de permis ou de l'un des recours visés au présent chapitre peut imposer des conditions qui impliquent des modifications de plans déposés à l'appui de la demande.

Dans ce cas, pour autant que les modifications n'affectent pas l'objet de la demande, sont accessoires et qu'elles visent à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux, ou qu'elles visent à faire disparaître les dérogations visées aux articles 116, § 2, et 118, § 2, sans affecter l'objet de la demande, le permis peut être octroyé dès réception des modifications sans avoir à soumettre celles-ci à nouveau aux actes d'instruction auxquels la demande a donné lieu”;

Considérant qu'en l'espèce, la demande initiale portait exclusivement sur le “changement de deux verrières”, aux termes du formulaire de demande de permis daté

du 24 avril 2001; que la comparaison des plans 3/4 et 4/4 initiaux et nouveaux enseigne que les modifications apportées au projet après la tenue de l'enquête publique concernent au moins :

- S au rez-de-chaussée, l'aménagement de jardins à ciel ouvert, comportant la suppression de la petite verrière;
- S à l'étage (non concerné par le projet initial), la création de terrasses et de deux appartements, en remplacement d'un ancien bureau et d'une salle des fêtes, de même qu'un accès des deux nouveaux appartements vers les terrasses en toiture.

Considérant que le cartouche figurant sur les nouveaux plans signale également, au titre de modifications apportées au projet initial, la "modification des magasins" sans toutefois qu'une pièce quelconque du dossier administratif permette de déterminer avec précision l'ampleur de cette modification; que puisqu'il faut admettre que le titulaire actuel du permis est censé, jusqu'à preuve du contraire, effectuer les travaux en conformité avec ce qui est autorisé, il faut déduire de l'examen des photographies produites par le requérant que, compte tenu de l'importance des travaux entamés, il ne s'agit pas de modifications mineures;

Considérant que les modifications intervenues ne pouvaient être considérées par l'autorité comme n'affectant pas l'objet de la demande ou comme présentant un caractère accessoire; qu'il appartenait dès lors à la partie adverse de soumettre les modifications présentées aux actes d'instruction auxquels la demande originaire avait donné lieu; qu'en l'espèce, la demande initiale ayant donné lieu à une enquête publique, il fallait soumettre les modifications à une nouvelle enquête publique; que le moyen est manifestement fondé;

Considérant qu'en raison de l'annulation de l'acte attaqué, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de son exécution comportant également une demande de mesures provisoires et une demande d'astreinte,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme FLAMANT PROJECTS et la société privée à responsabilité limitée HOME BOUTIQUES est rejetée

Article 2.

Est annulé le permis d'urbanisme que le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles a accordé le 19 juin 2003 à la N.V SABLON F concernant un bien sis place du Grand Sablon 36.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension assortie d'une demande de mesures provisoires et d'astreinte

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 425 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à charge de la société anonyme FLAMANT PROJECTS et de la société privée à responsabilité limitée HOME BOUTIQUES à concurrence de 125 euros chacune..

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le douze août deux mille quatre par :

MM. DAOUT	conseiller d'Etat, président f.f.,
SCOHY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

G. SCOHY.

F. DAOUT.