

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 209.233 du 25 novembre 2010

A. 192.591/XV-1028

En cause : **1. SAOUDI** Ahmida,
 2. SENHAJI Latifa,

 ayant élu domicile chez
 Me B. BRIJS, avocat,
 rue de la Borne 14
 1080 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Bruxelles,

 ayant élu domicile chez
 Me J.-P. LAGASSE, avocat,
 Place de Jamblinne de Meux 41
 1030 Bruxelles,

2. la Région de Bruxelles-Capitale.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mai 2009 par Ahmida SAOUDI et Latifa SENHAJI qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré par la ville de Bruxelles en date du 12 mars 2009 à Hammadi BELLAALI en vue de modifier la destination du rez-de-chaussée de salle de réunion d'un club sportif en café, dans l'immeuble situé chaussée d'Anvers 397 à 1000 Bruxelles;

Vu le dossier administratif déposé par la première partie adverse;

Vu le mémoire en réponse de la première partie adverse et les mémoires en réplique et ampliatif, régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. DEBROUX, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire des requérants et la lettre valant dernier mémoire de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 20 octobre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 novembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Th. VANBERSY *loco* Me B. BRIJS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. P. DEBROUX, auditeur;

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

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

1. Aux dates respectivement du 4 mars 2004 et du 8 janvier 2008 des procès-verbaux d'infractions urbanistiques sont dressés par la ville de Bruxelles à charge de M. et Mme BELLAALI pour leur immeuble situé chaussée d'Anvers 397. Les infractions constatées sont identifiées comme étant, en 2004, le fait d'avoir aménagé sans permis d'urbanisme le rez-de-chaussée de l'immeuble en une salle de fêtes (jadis habitation et garage) pouvant accueillir une centaine de personnes, et en 2008 le fait d'exploiter le même rez-de-chaussée en tant que café, alors que d'après le permis d'urbanisme délivré le 12 mars 1997 sa destination était celle de salle de réunion d'un club sportif.

2. Le 21 janvier 2008, M. BELLAALI introduit une demande de permis d'urbanisme pour l'immeuble concerné, demande qui a pour objet de changer l'utilisation du rez-de-chaussée de salle de réunion d'un club sportif en horeca (café).

3. En raison de la modification des caractéristiques urbanistiques, une enquête publique se déroule du 29 août au 12 septembre 2008. Elle donne lieu à une réclamation du premier requérant: celui-ci s'oppose au projet et rappelle les multiples plaintes adressées à différentes autorités ainsi que les tapages et menaces qu'il prétend subir.

Cette réclamation est complétée le 11 septembre 2008 par une lettre de l'avocat des requérants, qui retrace les utilisations qualifiées d'illégales (dépôt de farine, salle de fêtes) et qui fait valoir que la prétendue salle de réunion pour un club de sport est

utilisée en réalité et illégalement en tant que café. Ce même courrier signale un précédent refus de permis du 23 décembre 2004 et la transmission au parquet pour remise en état des lieux.

4. Le 24 octobre 2008, un procès-verbal de cessation d'infraction urbanistique est dressé pour l'immeuble concerné. Il vise spécifiquement la situation infractionnelle constatée par le procès-verbal du 4 mars 2004 et indique ce qui suit:

« Ce jour, il a été constaté que le rez-de-chaussée n'est plus exploité en salle de fêtes et que les briques de parement ont été enlevées. La couverture du patio au niveau du 1^{er} étage a également été enlevée».

5. Par une lettre du 24 novembre 2008, l'avocat des requérants transmet à la première partie adverse une copie d'un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 13 novembre 2008 qui condamne M. BELLAALI à une amende de 3.000 € et à remettre les lieux dans leur pristin état dans un délai de 6 mois sous peine d'une astreinte.

L'avocat des requérants indique que ses clients s'étonnent du procès-verbal de cessation d'infraction. Il indique aussi que ses clients sont d'accord que l'exploitation de la salle de fête a cessé mais qu'ils contestent formellement que l'exploitation de café a pris fin.

6. Le 2 décembre 2008, la commission de concertation émet un avis favorable unanime sur la demande de permis d'urbanisme, à condition toutefois «de ne pas faire de fêtes ou autres activités bruyantes».

Cet avis favorable comporte notamment la motivation suivante: «Considérant que les infractions de 2004 n'existent plus; considérant qu'il n'y a pas d'autres réactions à l'enquête publique que celles du voisin en conflit».

7. Le 8 janvier 2009, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles décide d'admettre la régularisation, de transmettre le dossier au fonctionnaire délégué pour avis et d'aviser le procureur du Roi.

Enfin le 12 mars 2009, le fonctionnaire délégué n'ayant émis aucun avis dans le délai prescrit, le collège délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui a été notifié au demandeur et au fonctionnaire délégué par des lettres du 17 mars 2009 et qui est motivé ainsi qu'il suit:

« **Article 1^{er}.** Le permis est délivré à Monsieur HAMMADI BELLAALI, sans préjudice des droits civils des tiers, pour les motifs suivants:

- considérant que la demande porte sur la régularisation de modification de la destination du rez-de-chaussée de salle de réunion d'un club sportif en horeca (café) (voir dossier refus 73A/04);
- considérant que:

a) Un permis d'urbanisme a été délivré le 12 mars 1997 pour “transformer l'immeuble ayant fait l'objet d'une première demande de régularisation (30A/88) des travaux exécutés en infraction par l'ancien propriétaire, demande refusée en date du 7/7/1989” (dossier 034A/95). Ce permis a autorisé la couverture de la cour arrière et le changement de destination du rez-de-chaussée en “salle de réunion d'un club sportif” (auparavant café, garage pour 2 voitures et cour).

b) Un procès-verbal de constat d'infraction a été établi pour ce bien en date du 4 mars 2004 (réf. Ville BR/26/04 - réf. Parquet 66.97.7795/04 - réf. A.A.T.L. 04/inf/155149) faisant état des infractions suivantes: “Sans qu'un permis d'urbanisme ait été sollicité, le rez-de-chaussée du bien susmentionné a été aménagé en une salle de fêtes (jadis habitation et garage) pouvant accueillir une centaine de personnes. Côté rue, des briques de parement ont été apposées sur la façade cimentée.”

c) Une demande de permis d'urbanisme a été introduite le 13 juillet 2004 pour “régulariser une situation pour: façade à rue / couverture patio étage 1” (dossier 073A/04).

Le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Bruxelles a refusé cette demande en date du 2 juin 2005. Le Collège d'urbanisme a également refusé le permis d'urbanisme en date du 10 juillet 2007.

Un recours a été introduit contre cette dernière décision auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [...] En date du 21/02/2008 une décision de refus de permis a été délivrée par le gouvernement;

- considérant que le bien a fait l'objet d'un nouveau PV en date du 8 janvier 2008 (P.V. BR/05/08 dont un extrait est joint au dossier) faisant état des infractions suivantes : “Le rez-de-chaussée du bien est exploité en tant que café, alors que d'après le permis d'urbanisme délivré le 12 mars 1997, sa destination est ‘une salle de réunion d'un club sportif’”.

- considérant que la présente demande fait suite au dernier procès-verbal du 8 janvier 2008: P.V. BR/05/08 et vise à régulariser la situation de l'établissement.

- considérant la conformité de la demande aux prescriptions du plan régional d'affectation du sol (P.R.A.S.);

- considérant la conformité de la demande aux prescriptions du règlement régional d'urbanisme (R.R.U);

- considérant la conformité de la demande aux prescriptions du règlement communal sur les bâtisses (R.B.);

- considérant les motifs d'enquête:

P.R.A.S.: 3.5.1: modification des caractéristiques urbanistiques;

3.5.2: la nature des activités est compatible avec l'habitation;

- considérant que l'enquête publique s'est déroulée du 29/08/08 au 12/09/08;

- considérant que les 2 réactions enregistrées dans le cadre de l'enquête publique émanent d'un voisin, lequel s'oppose à la demande de permis sollicitée;

- considérant le 1^{er} avis unanime de la commission de concertation du 23/09/2008 libellé comme suit:

REPORTE pour examen des plans d'archives.

- considérant l'avis unanime et définitif de la commission de concertation du 02/12/2008 libellé comme suit:

- considérant que les infractions urbanistiques de 2004 (objet du P.V. BR/26/04 du 04/03/2004) n'existent plus suivant le constat de la cellule contrôle en date du 25/11/2008 et la cessation d'infraction BR/168/08;
- considérant qu'il n'y a pas d'autres réactions à l'enquête publique que celles du voisin en conflit;
AVIS FAVORABLE pour le café À CONDITION de ne pas faire de fêtes ou autres activités bruyantes;
- considérant que la demande maintient l'habitation aux étages du café et correspond à l'usage antérieur des lieux (avant 1989).»

8. Pour justifier leur intérêt au recours, les requérants indiquent qu'ils sont domiciliés au n° 399 chaussée d'Anvers et font valoir que l'exploitation illégale de la salle de fêtes et ensuite du café a engendré pour eux et pour leurs cinq enfants des désagréments et nuisances multiples: tapages nocturnes, bruits, cris, bagarres et intervention de la police, boules de billard qui tombent et tapent contre le mur, ... Ils ajoutent avoir constaté que depuis le début de l'année 2008 le local est régulièrement fréquenté par des figures suspectes non connues du quartier, qui vont et viennent sans arrêt, ce qui laisse penser que des stupéfiants sont vendus sur place;

Considérant que les requérants soulèvent un moyen unique pris «de la violation des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la motivation absente, inexacte, insuffisante ou contradictoire et dès lors de l'absence de motifs légalement admissibles», ainsi que de la violation «du principe général de bonne administration, contenant notamment le devoir de prendre en considération les éléments de la cause»;

que dans une première branche de leur moyen, ils critiquent la motivation de l'avis de la commission de concertation du 2 décembre 2008 qui énonçait que les infractions de 2004 avaient cessé et qu'il n'y avait pas d'autres réactions à l'enquête publique que celles du voisin en conflit; qu'ils rappellent leur lettre du 24 novembre 2008 et le jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 13 novembre 2008 qui condamne Monsieur Bellaali à une amende de 3.000 € et à remettre les lieux dans leur pristin état dans un délai de 6 mois; qu'ils soutiennent que le procès-verbal de «cessation d'infraction» du 24 octobre 2008 ne correspond pas à la réalité; qu'ils concluent que la motivation de la décision attaquée se fondant sur un avis manifestement non conforme à la réalité n'est pas adéquate;

que dans une deuxième branche, qui recoupe largement l'argumentation de la première branche, les requérants soutiennent que «pour les mêmes motifs repris en première branche, ils estiment qu'il y a un manque de motivation pertinente pour erreur manifeste d'appréciation et (...) que les dispositions légales citées au moyen se trouvent ainsi violées»;

que dans une troisième branche, qui se réfère également au «principe général de prudence», les requérants reprochent à la première partie adverse de ne pas avoir tenu compte des griefs et des informations précises exprimés dans leurs lettres d'opposition des 11 septembre et 24 novembre 2008 ; qu'ils reprochent également à la ville de Bruxelles de ne pas avoir motivé la raison pour laquelle la présence de plusieurs infractions urbanistiques ne ferait pas obstacle à la délivrance du permis d'urbanisme demandé;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la ville de Bruxelles, première partie adverse, répond que les requérants se méprennent sur la portée du constat de cessation d'infraction qui ne concerne que les infractions relevées en 2004, c'est-à-dire l'aménagement du rez-de-chaussée en une salle de fêtes et l'apposition sur la façade cimentée de briques de parement, en sorte que ce procès-verbal n'entend pas soutenir qu'il n'existerait plus aucune infraction urbanistique; que la première partie adverse estime aussi que les requérants se méprennent sur l'objet de la demande de permis d'urbanisme, qui ne porte que sur la modification de la destination du rez-de-chaussée de l'immeuble litigieux, de salle de réunion d'un club sportif en café, en sorte que toute réflexion relative à des éléments étrangers à l'objet du permis lui-même est sans la moindre pertinence; qu'enfin, en ce qui concerne la destination «café» autorisée, la ville de Bruxelles souligne que le permis interdit de faire des fêtes ou autres activités bruyantes et se réfère au maintien de l'affectation d'habitation aux étages;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale, seconde partie adverse mise à la cause par l'auditeur rapporteur, ne s'est pas défendue et n'a déposé ni mémoire en réponse ni dernier mémoire;

Considérant que l'obligation légale de soumettre à une enquête publique une demande de permis d'urbanisme lorsque cette demande conduit, comme c'est le cas en l'espèce, à une modification des caractéristiques urbanistiques des lieux, implique que la commission de concertation et l'autorité communale qui délivre le permis doivent prendre connaissance des réclamations et observations régulièrement formulées au cours de l'enquête publique et qu'elles doivent les examiner et porter une appréciation à leur égard; que la motivation de l'acte par lequel l'autorité communale délivre le permis d'urbanisme doit ainsi rencontrer, au moins globalement, les réclamations formulées et indiquer les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer; que les réclamants et, à leur suite, le juge de l'excès de pouvoir doivent pouvoir comprendre, à la lecture de la motivation d'un permis attaqué, les motifs pour lesquels les réclamations n'auraient pas été suivies;

Considérant qu'à l'occasion de l'enquête publique organisée du 29 août au 12 septembre 2008, le premier requérant ou son avocat avait déposé, par deux courriers datés du 18 août et du 11 septembre, une réclamation circonstanciée reprenant des objections et des observations précises relatives aux activités commerciales illicites exercées par son voisin sans autorisation, aux désagréments et nuisances multiples supportées, à l'absence de travaux adéquats sur la façade, au refus de permis d'urbanisme intervenu suite à une précédente demande en 2004 et à l'obligation de remettre les lieux dans leur état antérieur, ainsi qu'au dossier transmis à cet effet au parquet; que par la suite, l'avocat du premier requérant a encore, par une lettre du 24 novembre 2008, transmis à la ville de Bruxelles une copie d'un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 13 novembre 2008 qui, à la suite d'une citation directe lancée par le premier requérant, a condamné M. BELLAALI à une amende de 3.000 € et à remettre les lieux dans leur pristin état dans un délai de 6 mois sous peine d'une astreinte; que plus particulièrement ce jugement, qui fait allusion aux deux procès-verbaux de constat d'infractions dressés par la section urbanisme de la ville de Bruxelles le 4 mars 2004 et le 8 janvier 2008, porte ce qui suit:

« (...)

En termes de conclusions, la partie civile, voisin direct du prévenu, reproche au prévenu:

- d'avoir construit une cheminée sans permis de bâtir à l'arrière de son bâtiment qui ne respecte pas la hauteur réglementaire de sécurité des deux mètres au dessus du sol
- un mur de 7 mètres bâti à l'arrière de son bâtiment qui ne respecte pas les 6,5 mètres autorisés par le permis d'urbanisme ce qui diminue fortement la lumière qui descend dans la cour de la partie civile
- avoir construit des ajouts de jours et couvert le patio sur la terrasse arrière
- avoir inséré des piliers en béton dans la façade du côté rue de l'immeuble du côté de l'immeuble de la partie civile, sans son accord et à son insu
- avoir apposé des carrelages en céramique sur la façade côté rue, sans autorisation et avoir posé des châssis en bois blanc au lieu de châssis en PVC blanc

La partie civile se plaint également de ce que le prévenu a en outre constitué en décembre 2003, une ASBL, qu'il exploite, via cette ASBL, en débit de boisson ou en mosquée.

(...)

À l'audience, le prévenu soutient, sans en rapporter la preuve formelle, qu'il se serait soumis aux exigences de la législation applicable en la matière, tout en reconnaissant ne pas encore avoir été en mesure, à ce stade, de rétablir les lieux dans leur état initial en raison de problèmes liés au fait que certaines parties du bâtiment sont actuellement louées, ce qui n'est nullement démontré.

Il ressort tant des constatations effectuées par le département urbanisme de la ville de Bruxelles que des doléances exposées par la partie civile, appuyées par un dossier de pièces, que le prévenu a contrevenu aux dispositions des articles 98, 300 et 307 du COBAT et que la prévention mise à sa charge est dès lors établie.

Pour la détermination de la sanction, il convient de prendre en considération l'extrême désinvolture du prévenu qui, en dépit des demandes de la partie civile et des autorités compétentes, n'a à ce jour pas encore estimé utile de remettre les lieux dans leur état initial alors qu'il a, semble-t-il, épuisé tous les recours possibles en la matière, lesquels se sont tous soldés par des avis défavorables allant dans le sens d'une remise des lieux dans leur pristin état.

Au fait qu'à l'audience, le prévenu, en dépit de tous ces avis négatifs, tente encore de faire croire au Tribunal qu'il a remis les lieux en état, ce qui ne ressort absolument pas des pièces auxquelles il peut avoir égard.

À la circonstance que le prévenu ne semble guère comprendre qu'en matière d'urbanisme, des règles existent, règles qu'il faut respecter et qui ne permettent pas à tout un chacun de faire tout et n'importe quoi dans un bâtiment, fut-il sa propriété.

(...)

...Il y a lieu de lui ordonner la remise des lieux dans leur état antérieur dans un délai de six mois à dater du présent jugement.

(...)»;

Considérant qu'en rapport avec l'opposition manifestée par le premier requérant, le permis délivré comporte seulement les considérants suivants:

- « - considérant que l'enquête publique s'est déroulée du 29/08/08 au 12/09/08;
- considérant que les 2 réactions enregistrées dans le cadre de l'enquête publique émanent d'un voisin, lequel s'oppose à la demande de permis sollicitée»;

Considérant qu'une telle «motivation» est inadéquate; que s'il est vrai que lorsqu'elle octroie un permis d'urbanisme, l'autorité administrative n'a pas l'obligation, comme un juge, de répondre à chaque argument avancé par les opposants au permis demandé, elle se doit d'exprimer au moins globalement les motifs pour lesquels elle écarte les arguments invoqués; qu'à ce point de vue, le permis attaqué ne comporte aucun motif, alors que l'exigence de motivation était d'autant plus forte que le permis délivré a pour effet de régulariser plusieurs situations infractionnelles et que la même autorité avait déjà, le 2 juin 2005, refusé un permis de régularisation de travaux à l'immeuble litigieux; qu'en outre, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles passe totalement sous silence le jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles que l'avocat des requérants lui avait communiqué par un courrier recommandé avant que ne soit adoptée la décision attaquée; que la lecture de ce jugement, devenu définitif par défaut d'appel et qui a autorité de chose jugée, révèle qu'une partie des infractions urbanistiques à l'origine de la condamnation étaient toujours actuelles à la date du jugement; qu'en outre, un constat des huissiers de justice LEROY et associés daté du 15 avril 2009 et produit par les requérants en annexe à leur dernier mémoire indique que la situation infractionnelle sanctionnée par le jugement correctionnel du 13 novembre 2008 n'a toujours pas cessé, le constat concluant qu'«il y a peu de changement par rapport aux constatations de 2004»;

Considérant enfin que la première partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle argumente qu'«il ne peut lui être reproché de ne pas avoir tenu compte d'observations émises par les requérants dans le cadre de l'enquête publique et dépassant l'objet précis de la demande de permis»; qu'outre le fait que cet argument n'est indiqué ni dans l'avis de la commission de concertation ni dans l'acte attaqué mais est invoqué pour la première fois *a posteriori* dans le mémoire en réponse de la ville de Bruxelles, tout le contexte du dossier montre que la critique essentielle des requérants a toujours porté sur les problèmes engendrés par l'affectation donnée irrégulièrement au rez-de-chaussée de l'immeuble situé chaussée d'Anvers n° 397 (aménagement de ce qui avait été autorisé en 1997 comme salle de réunion d'un club sportif en une salle de fêtes pouvant accueillir une centaine de personnes, selon le procès-verbal d'infraction de 2004, et exploitation en tant que café, selon le procès-verbal d'infraction de 2008); que nonobstant le caractère laconique de ces procès-verbaux, ces aménagements irréguliers n'ont pu, compte tenu de la configuration de l'immeuble litigieux et des plans déposés au dossier administratif, être rendus possibles que par la réalisation de travaux importants dans la cour arrière, travaux réalisés en infraction urbanistique, ce que les requérants n'ont cessé de dénoncer; que les requérants ainsi que d'autres voisins se sont également plaints à plusieurs reprises des nuisances diverses engendrées par ces affectations irrégulières, ce qu'attestent plusieurs plaintes déposées auprès de la police de Bruxelles-Capitale, plaintes au sujet desquelles le chef de corps de la zone de police a répondu le 5 février 2008 aux requérants que «le litige qui vous oppose à votre voisin découle d'une situation en rapport avec l'urbanisme» et que «j'ai transmis une copie de votre courrier au département de l'Urbanisme, afin d'examen»;

Considérant qu'il découle de ces développements que le moyen de la requête est fondé en tant qu'il invoque l'absence de motifs adéquats;

Statuant par défaut à l'égard de la seconde partie adverse,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré par la ville de Bruxelles en date du 12 mars 2009 à Hammadi BELLAALI en vue de modifier la destination du rez-de-chaussée de salle de réunion d'un club sportif en café, dans l'immeuble situé chaussée d'Anvers 397 à 1000 Bruxelles.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-cinq novembre deux mille dix par:

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY