

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 210.825 du 31 janvier 2011

A. 189.032/XV-1302

En cause : **1. BOUDIBA** Driss,
 2. DELPIERRE Xavier,
 ayant élu domicile chez
 Me J. SAMBON, avocat,
 rue des Coteaux 227
 1030 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-ten-Noode,
 représentée par son collègue des bourgmestre
 et échevins.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 juillet 2008 par Driss BOUDIBA et Xavier DELPIERRE, qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode le 23 janvier 2007, à la s.a. SEMALU pour un bien sis rue de Willems, 45 et ayant pour objet de «réaménager un parking existant»;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de Mme G. MARTOU, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu la demande de Mme G. MARTOU, auditeur, de mettre en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure;

Vu la lettre notifiée à la partie adverse le 1^{er} septembre 2010, l'avisant que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 25 juin 2010, la partie adverse a reçu le rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée; que ce rapport contient les passages suivants:

«II. Exposé des faits.

1. La s.a. SEMALU est une société anonyme exploitant un centre de loisirs rue Bonneels, 13 à 1210 Bruxelles, centre de loisirs dénommé le "Winner*s".

Ce centre a fait l'objet d'un permis d'environnement en date du 4 mars 1997. Y sont développées des activités de squash, power training, escalade, aérobic, gym tonic, stretch tonic et solarium.

2. La s.a. SEMALU introduit, le 3 mars 1999, pour un bien sis rue Willems, 45 à Saint-Josse-ten-Noode, une première demande de permis d'urbanisme "tendant à démolir et reconstruire le mur de clôture afin d'installer une entrée/sortie pour le parking + démolition d'annexe et reconstruction d'un box".

L'îlot était situé en zone mixte au plan de secteur.

Concomitamment à l'introduction de la demande de permis d'urbanisme, une demande de permis d'environnement est introduite pour une installation de classe II relative à 35 emplacements de parking à ciel ouvert.

3. La demande de permis d'urbanisme et la demande de permis d'environnement sont mises à enquête publique du 22 mars 1999 au 5 avril 1999.

Néanmoins, le 1^{er} avril 1999, alors même que l'enquête publique n'est pas terminée, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode délivre à la demanderesse, la s.a. SEMALU, un permis d'urbanisme aux motifs suivants [...]:

"Attendu que les actes ou travaux faisant l'objet de la demande, étant de minime importance, ne requièrent pas l'avis préalable du fonctionnaire délégué selon les dispositions de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'article 84, § 2 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme; (...)

Améliore l'esthétique de l'intérieur d'îlot. (...)".

4. Par la suite, le 19 mai 1999, le collège des bourgmestre et échevins délivre à la demanderesse le permis d'environnement pour le parking de 32 véhicules.

Le permis d'environnement est, quant à lui, affiché le 1^{er} juin 1999.

5. En date du 29 juin 1999, Monsieur BOUDIBA introduit un recours auprès du Collège d'environnement contre la délivrance du permis d'environnement.

Le 28 août 1999, le Collège d'environnement accueille ce recours sous la motivation suivante :

"Considérant qu'il existe un permis d'environnement délivré le 4 mars 1997 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode à la SA SEMALU et portant sur les installations du centre sportif «Winner's» sises 13 rue Bonneels, ainsi que sur un parking sis 45 rue Willems, pour une durée de dix ans;

Considérant que la demande dont est saisi le Collège d'environnement ne concerne que le parking implanté 45 rue Willems;

Qu'elle tend à l'obtention d'un permis d'environnement pour 35 emplacements de parking;

Qu'en conséquence, il y a lieu de la considérer comme une demande nouvelle, indépendante du permis délivré le 4 mars 1997;

Considérant que l'activité qui consiste en la mise à disposition d'emplacements de stationnement pour véhicules, non directement liée à l'exercice d'une activité commerciale, s'analyse comme un commerce;

Considérant que l'installation ici en cause est située en zone mixte au plan de secteur et dans une zone d'habitation avec intérieur d'îlot à améliorer et en liseré de noyau commercial au projet de plan régional d'affectation du sol;

Qu'àudit projet de plan régional, les activités autorisées dans les zones d'habitation sont les logements, les équipements d'intérêt collectif ou de service public, les activités productives et les bureaux (prescriptions B.2, 2.1, 2.2.2); que, lorsqu'il existe un liseré de noyau commercial, les rez-de-chaussée des immeubles sont affectés prioritairement aux commerces, pour autant qu'il s'agisse d'immeubles construits;

Considérant que l'installation ici en cause, à savoir un parking à ciel ouvert, occupe la totalité de la parcelle;

Qu'un tel aménagement ne répond pas à l'exigence réglementaire précitée;

Que, par ailleurs, le fait pour un tel parking d'investir l'intérieur de l'îlot entouré d'immeubles d'habitation constitue une détérioration des qualités résidentielles (tranquillité, intimité, sécurité) et une source de nuisances excessives pour le voisinage (bruit, gaz déchappement,...)".

6. Le 27 septembre 1999, la s.a. SEMALU, introduit un recours contre cette décision du Collège d'environnement auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le 28 septembre 1999, la commune de Saint-Josse-ten-Noode, introduit un second recours à l'encontre de cette même décision.

7. Le 18 novembre 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rejette les recours ainsi introduits sous la motivation suivante :

"Le 5 mars 1999, Monsieur Serge PELLEGRINI a déposé sa demande de permis d'environnement auprès de la commune. Le 5 mars 1999, un accusé de réception fut dressé par la commune de la demande de permis d'environnement. Le 4 mai 1999, la décision de la commune aurait dû être notifiée conformément à l'article 51, § 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Le 19 mai 1999, un permis d'environnement fut établi par la commune. A cette date et, en fait, dès l'épuisement du délai de soixante jours à dater de

l'accusé de réception, le permis était tacitement refusé et la commune n'avait plus de pouvoir pour statuer (...).

Le permis d'environnement ayant été refusé tacitement, Monsieur BOUDIBA était sans intérêt à introduire un recours devant le Collège d'environnement. Le Gouvernement ne peut donc déclarer recevables les recours portés devant lui, ceux-ci étant sans objet".

8. A l'encontre du premier permis d'urbanisme délivré le 1^{er} avril 1999, Monsieur BOUDIBA introduit le 15 juin 1999 un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Ce recours est enrôlé sous le numéro A 84.723/XIII-1206.

9. Une deuxième demande de permis d'urbanisme est introduite auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode et réceptionnée le 7 octobre 1999.

Cette demande de permis d'urbanisme ne fait pas l'objet de mesures particulières de publicité mais est soumise à l'avis du fonctionnaire délégué qui, n'ayant pas été émis dans le délai prescrit, est réputé favorable.

10. Le collège des bourgmestre et échevins délivre le deuxième permis d'urbanisme en date du 7 février 2000.

11. A l'encontre du deuxième permis d'urbanisme délivré le 7 février 2000, Monsieur BOUDIBA introduit le 22 mai 2000 un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

Ce recours est enrôlé sous le numéro A 91.988/XIII-1.712.

Par l'arrêt n° 175.036 du 27 septembre 2007 qui statue sur les recours n° A 84.723/XIII-1.206 et A 91.988/XIII-1.712, il est constaté que, par l'introduction de sa deuxième demande de permis d'urbanisme pour un projet en tout point identique à celui de la première demande, la s.a. SEMALU a renoncé au premier permis d'urbanisme et que le second permis d'urbanisme annule et remplace celui délivré précédemment en manière telle que le recours contre le permis du 1^{er} avril 1999 n'a plus d'objet.

Quant au permis du 7 février 2000, il est annulé pour les raisons suivantes :

"Considérant que le parking litigieux est localisé en zone mixte d'habitation et d'entreprise au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, adopté par arrêté royal du 28 novembre 1979; qu'il ressort des prescriptions littérales afférentes à cette zone, à savoir la prescription A.1.0.2., qu'elle est affectée au logement, aux ateliers, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, ou aux bureaux, et ce, sous certaines conditions pour certaines de ces affectations; que la prescription A.1.0.2., § 3, du plan de secteur prévoit des restrictions générales pour toutes les affectations et précise, notamment en son point a), que les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations doivent s'accorder avec celles de l'îlot ou de la zone et que les modifications de ces dernières doivent être soumises à des mesures particulières de publicité;

Considérant qu'en l'espèce, la seconde demande de permis d'urbanisme, introduite le 24 septembre 1999, avait comme objet différents actes et travaux sur le parking litigieux, situé en intérieur d'îlot, à savoir la démolition et la reconstruction des murs de clôture, l'installation d'une entrée de parking, la démolition d'annexes (notamment un atelier) et la reconstruction d'un boxe fermé; que les travaux de démolition de bâtiments et de reconstruction de murs

impliquent des modifications quant aux caractéristiques urbanistiques de l'intérieur de l'îlot et que ces modifications auraient dû être soumises à des mesures particulières de publicité, conformément à la prescription précitée; que l'argument selon lequel l'implantation du parking litigieux est préexistante ou celui selon lequel les travaux avaient comme objet une amélioration de l'aménagement du parking est sans pertinence à cet égard;

Considérant que, quand elle est imposée, la tenue de l'enquête publique est une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet et que les autorités ne peuvent se dispenser de l'organiser, pour quelque motif que ce soit, et qu'elles doivent en assurer l'effet utile, de manière à ce que les habitants du quartier, directement concernés par le projet, aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en toute connaissance de cause; que la seconde demande de permis d'urbanisme n'a pas fait l'objet de mesures particulières de publicité; que le moyen est fondé".

12. En date du 28 décembre 2006, la s.a. SEMALU aurait introduit une troisième demande de permis d'urbanisme ayant un objet identique aux deux demandes précédentes.

13. Le 23 janvier 2007, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode délivre le permis d'urbanisme sous la motivation suivante:

"Attendu que les actes et travaux faisant l'objet de la demande étant de minime importance, ils ne requièrent pas l'avis préalable du fonctionnaire délégué selon les dispositions de l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'article 84, § 2 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme;

ARRÊTE :

Article 1^{er}. - le permis est délivré à SEMALU s.a. c/ Monsieur Luc PELLIGRINI pour les motifs suivants :

Considérant que le réaménagement améliore et assainit l'îlot;

Considérant que la grille prévue sécurise le terrain;

Considérant que le parking est destiné aux clients de la salle de sport «Le Winner's» et permet ainsi un désengorgement du parking en voirie publique".

Il s'agit de l'acte attaqué.

III. Examen des moyens.

Premier moyen.

A. La requête.

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 26, 31, 84, 116 et 204 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte, de la violation de la prescription A.1.0.2. des prescriptions urbanistiques littérales du plan des affectations du plan de secteur de l'agglomération

bruxelloise arrêté par arrêté royal du 28 novembre 1979 et de l'excès de pouvoir.

Les requérants relèvent que le permis d'urbanisme est délivré sans que le projet n'ait été soumis à l'avis du fonctionnaire délégué ni soumis aux mesures particulières de publicité, alors que l'article 116 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée requiert que la demande de permis d'urbanisme soit soumise à l'avis du fonctionnaire délégué et que la motivation de l'acte attaqué n'expose pas en quoi les actes et travaux seraient dispensés de l'avis du fonctionnaire délégué au regard du prescrit de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte. Ils estiment qu'en égard aux actes et travaux autorisés, ceux-ci ne peuvent être qualifiés de minime importance au regard des dispositions visées au moyen.

Ils rappellent que la prescription A.1.0.2., § 3, du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise précise que lorsque les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations concernées par les actes et travaux litigieux ne s'accordent pas avec celles de l'îlot ou de la zone, ces actes et travaux doivent être soumis à des mesures particulières de publicité et qu'en l'espèce, il est manifeste qu'une installation de parking s'étendant sur toute la profondeur d'un îlot ne s'accorde pas avec les caractéristiques urbanistiques de l'îlot d'implantation, de sorte que la demande aurait dû être soumise à des mesures particulières de publicité.

B. Le mémoire en réponse.

La partie adverse n'a pas déposé de mémoire en réponse.

C. Le mémoire ampliatif.

La partie requérante constate que la partie adverse n'ayant déposé ni mémoire en réponse ni dossier administratif, aucun élément ne vient démentir ses critiques relatives au caractère erroné des motifs de l'acte attaqué.

D. Examen.

Il convient de rappeler que lorsque, comme en l'espèce, la partie adverse n'a pas déposé de dossier administratif, dès lors, en application de l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, les faits cités par le requérant sont réputés prouvés, à moins que ces faits ne soient manifestement inexacts.

D'autre part, et comme le précisent les requérants dans leur requête, le permis du 23 janvier 2007 attaqué est un permis de régularisation portant sur un objet identique que les permis délivrés les 1^{er} avril 1999 et 7 février 2000 et annulés par l'arrêt n° 175.036 du 27 septembre 2007, à savoir l'aménagement d'un parking en intérieur d'îlot et, dans ce cadre, à défaut de dispositions de droit transitoire spécifiques ou de dispositions d'ordre public, l'octroi ou le refus du permis de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis.

En effet, s'agissant d'une demande de permis de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis doit, quand le changement de réglementation urbanistique, qui ne contient aucune disposition de droit transitoire ou d'ordre public, est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, s'opérer au moment où l'infraction a été commise.

Les travaux d'aménagement du parking litigieux ont été réalisés en 1999, soit à un moment où les dispositions applicables étaient celles visées au moyen, à savoir notamment l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte, et les prescriptions urbanistiques littérales du plan des affectations du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise arrêté par arrêté royal du 28 novembre 1979.

Dans sa décision du 28 août 1999 accueillant le recours du requérant contre le permis d'environnement délivré par la commune de Saint-Josse-ten-Noode le 19 mai 1999, le Collège d'environnement rappelait que le projet litigieux se situait en zone mixte au plan de secteur et dans une zone d'habitation avec intérieur d'îlot à améliorer et en liseré de noyau commercial au projet de plan régional d'affectation du sol. Il soulignait qu'audit projet de plan régional, les activités autorisées dans les zones d'habitation sont les logements, les équipements d'intérêt collectif ou de service public, les activités productives et les bureaux (prescriptions B.2, 2.1, 2.2.2) et que, lorsqu'il existe un liseré de noyau commercial, les rez-de-chaussée des immeubles sont affectés prioritairement aux commerces pour autant qu'il s'agisse d'immeubles construits. Le Collège d'environnement indiquait également qu'un parking à ciel ouvert, occupant la totalité de la parcelle et investissant l'intérieur de l'îlot entouré d'immeubles d'habitation, ne répondait pas aux exigences réglementaires précitées et constituait une détérioration des qualités résidentielles et une source de nuisances excessives pour le voisinage.

L'arrêt n° 175.036 du 27 septembre 2007, qui a annulé le second permis d'urbanisme délivré le 7 février 2000 qui autorisait des travaux identiques, indiquait ce qui suit :

“Considérant que le parking litigieux est localisé en zone mixte d'habitation et d'entreprise au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, adopté par arrêté royal du 28 novembre 1979; qu'il ressort des prescriptions littérales afférentes à cette zone, à savoir la prescription A.1.0.2., qu'elle est affectée au logement, aux ateliers, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, ou aux bureaux, et ce, sous certaines conditions pour certaines de ces affectations; que la prescription A.1.0.2., § 3, du plan de secteur prévoit des restrictions générales pour toutes les affectations et précise, notamment en son point a), que les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations doivent s'accorder avec celles de l'îlot ou de la zone et que les modifications de ces dernières doivent être soumises à des mesures particulières de publicité;

Considérant qu'en l'espèce, la seconde demande de permis d'urbanisme, introduite le 24 septembre 1999, avait comme objet différents actes et travaux sur le parking litigieux, situé en intérieur d'îlot, à savoir la démolition et la

reconstruction des murs de clôture, l'installation d'une entrée de parking, la démolition d'annexes (notamment un atelier) et la reconstruction d'un box fermé; que les travaux de démolition de bâtiments et de reconstruction de murs impliquent des modifications quant aux caractéristiques urbanistiques de l'intérieur de l'îlot et que ces modifications auraient dû être soumises à des mesures particulières de publicité, conformément à la prescription précitée que l'argument selon lequel l'implantation du parking litigieux est préexistante ou celui selon lequel les travaux avaient comme objet une amélioration de l'aménagement du parking est sans pertinence à cet égard;

Considérant que, quand elle est imposée, la tenue de l'enquête publique est une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet et que les autorités ne peuvent se dispenser de l'organiser, pour quelque motif que ce soit, et qu'elles doivent en assurer l'effet utile, de manière à ce que les habitants du quartier, directement concernés par le projet, aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en toute connaissance de cause; que la seconde demande de permis d'urbanisme n'a pas fait l'objet de mesures particulières de publicité; que le moyen est fondé”.

Les actes et travaux autorisés dans le cadre du permis d'urbanisme faisant l'objet du présent recours sont identiques à ceux ayant fait l'objet des permis d'urbanisme du 1^{er} avril 1999 et du 7 février 2000 et consistent en “la démolition et la reconstruction des murs de clôture, l'installation d'une entrée de parking, la démolition d'annexes (notamment un atelier) et à la reconstruction d'un box fermé”.

La motivation de l'acte attaqué dans le cadre du présent recours n'expose pas en quoi ces actes et travaux seraient dispensés de l'avis du fonctionnaire délégué tel que prévu à l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte. Elle n'établit pas non plus en quoi ces actes et travaux pourraient être qualifiés de minime importance.

En outre, la partie adverse n'indique pas dans l'acte attaqué en quoi elle considère que des travaux d'aménagement d'un parking s'étendant sur toute la profondeur d'un îlot entouré d'immeubles à vocation résidentielle, s'accorderaient avec les caractéristiques architecturales de l'îlot d'implantation et ne devaient pas être soumis à des mesures particulières de publicité, en application de la prescription A.1.0.2., § 3, du Plan de Secteur de l'Agglomération bruxelloise, ce qui a été souligné dans l'arrêt n° 175.036 du 27 septembre 2007.

La motivation de l'acte attaqué est lacunaire et inadéquate.

Le moyen est fondé.

Conclusion.

Annulation de l'acte attaqué»;

Considérant que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, en son § 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige

n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un tel rapport;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; que l'examen du dossier n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à contredire la conclusion de l'auditeur; qu'il y a lieu de la suivre et d'annuler l'acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode le 23 janvier 2007, à la s.a. SEMALU pour un bien sis rue de Willems, 45 et ayant pour objet de «réaménager un parking existant».

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trente-et-un janvier deux mille onze par:

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre f.f.,
M. Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN

Ph. QUERTAINMONT