CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 211.589 du 28 février 2011

A. 185.486/XV-1347

En cause : **ROTH** Patrick,
ayant élu domicile chez
Me E. VAN NUFFEL, avocat,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me J.- P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Heux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 octobre 2007 par Patrick Roth qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2007 lui refusant le permis d'urbanisme pour l'aménagement d'un grenier en salle de restaurant dans l'immeuble situé à Uccle, rue Vanderaye, 2;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 25 novembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 décembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSZKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Q. WILLEMART, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me G. VANHAMME, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la 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:

Le requérant exploite un restaurant à l'enseigne «Les 2 Frères» à Uccle, avenue Vanderaye, 2.

Ce bien est situé en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol (PRAS).

À une date qu'il n'est pas possible de déterminer avec précision, mais que le requérant situe dans le courant de l'année 1998, il réalise, sans permis d'urbanisme, des travaux d'aménagement du deuxième étage de l'immeuble, afin d'y créer une salle de restaurant supplémentaire.

Le 25 janvier 2005, il introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de la régularisation de cette salle.

Le même jour, un procès-verbal d'infraction est dressé en ce qui concerne l'aménagement, dans l'immeuble litigieux, d'un grenier en salle de restaurant sans permis préalable.

Le 4 mai 2005, la commission de concertation donne, sur le projet, un avis défavorable pour les motifs suivants:

> «Considérant [...] la configuration particulière de cette parcelle d'angle qui engendre une grande promiscuité;
>
> Considérant que la cage d'escalier située en mitoyenneté ne fait l'objet d'aucune isolation acoustique;
>
> Considérant que les circonstances locales ne permettent donc pas l'utilisation du grenier en salle de restaurant (*a fortiori* pour l'accueil de groupes)».

Le 16 août 2005, le collège des bourgmestre et échevins d'Uccle refuse le permis d'urbanisme. Cette décision est basée sur les mêmes motifs que l'avis de la commission de concertation.

Le requérant introduit un recours devant le collège d'urbanisme contre cette décision le 28 octobre 2005. Il y invoque notamment qu'il est prêt à réaliser l'isolation non seulement de la cage d'escalier, mais également du mur mitoyen du deuxième étage.

Le 21 décembre 2006, le collège d'urbanisme déclare le recours recevable mais non fondé. Cette décision est motivée par la circonstance que «cette extension s'ajoute aux surfaces commerciales existantes au sous-sol, au rez-de-chaussée et au premier étage» et que, «pour un immeuble situé dans une zone d'habitation, et en dehors d'un liseré de noyau commercial, la prescription 2.3, alinéa 1er, du plan régional d'affection du sol, limite l'affection commerciale au rez-de-chaussée et, sous certaines conditions, au premier étage».

Le requérant introduit auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale un recours contre cette décision le 24 janvier 2007. À l'appui de ce recours, il invoque notamment que le droit applicable à la décision relative à sa demande de permis de régularisation doit être celui en vigueur au jour de la réalisation des travaux, à savoir le projet de PRAS approuvé par arrêté du Gouvernement du 16 juillet 1998. Or, selon le requérant, dans les prescriptions du projet de PRAS, la superficie plancher affectée aux commerces peut être portée à 500 m² par projet et par immeuble à la condition que les conditions locales le permettent et que les actes et travaux soient soumis aux mesures particulières de publicité. Il invoque également dans son recours que les travaux d'isolation du mur mitoyen et de la cage d'escalier ont été réalisés et que le projet est compatible avec les conditions locales.

Par un arrêté du 19 juillet 2007, notifié au requérant par un courrier recommandé du 22 juillet, le Gouvernement décide de ne pas accueillir le recours et de refuser le permis d'urbanisme. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit:

> « [...]
> Considérant que le bien se situe en zone d'habitation ainsi qu'en espace structurant du Plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;
> Considérant que la demande vise à régulariser l'aménagement d'un grenier, sans augmentation de volume ni de surface bâtie, en salon privé accessoire d'un restaurant déjà existant au rez-de-chaussée et au 1er étage;
> Considérant que la prescription B 2.3 du PRAS relative à la zone d'habitation précise qu'"en-dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces. Le premier

étage peut également être affecté aux commerces lorsque les conditions locales le permettent et après que les travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité";

Que la demande se situant au-delà du 1er étage, le permis d'urbanisme ne peut être accordé;

[...]»;

Considérant que le requérant prend un moyen unique du défaut d'examen sérieux, du défaut de motifs pertinents et adéquats, de l'erreur de droit, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il fait valoir que, puisque le permis d'urbanisme sollicité tend à la régularisation d'une situation infractionnelle, la partie adverse aurait dû appliquer les règles qui étaient en vigueur au moment où l'infraction a été commise et non celles applicables au moment où elle a statué; qu'il expose que les travaux litigieux ont été réalisés en 1998 alors que la prescription B.2.3 du PRAS a été adoptée par un arrêté du 3 mai 2001, et qu'il convenait donc de faire application de la prescription 2.3 du projet de PRAS, approuvé par un arrêté du Gouvernement du 16 juillet 1998, laquelle disposait comme suit:

«En dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces. Les étages peuvent également être affectés aux commerces lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux aient été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie des planchers affectés aux commerces ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 200 m².

Cette superficie peut être portée à 500 m², par projet et par immeuble aux conditions suivantes :

1° les conditions locales le permettent;

2° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité»;

qu'il conclut que le Gouvernement a rejeté son recours pour un motif erroné en droit;

Considérant que la partie adverse répond en se référant à la jurisprudence selon laquelle lorsqu'une autorité statue sur une demande de permis de régularisation, sa décision ne peut être infléchie par le poids du fait accompli; qu'elle souligne également que lorsqu'une demande de permis est introduite avant la réalisation des travaux, il incombe à l'autorité d'appliquer le droit en vigueur au moment de la décision et non à celui de l'introduction de la demande; qu'elle estime que si «une certaine doctrine et certains arrêts du Conseil d'État» admettent que la décision relative à une demande de permis de régularisation doit appliquer le droit en vigueur au moment où les travaux ont été exécutés, cette solution n'est pas adaptée au contexte bruxellois en raison de la complexité de la vérification du droit antérieur au PRAS; qu'elle expose également que cette solution entraîne une discrimination entre les personnes qui respectent la loi et celles qui ne la respectent pas puis introduisent une demande de permis après la réalisation de travaux, une prime étant accordée au fait accompli: lorsqu'une demande de permis est introduite avant l'exécution des

travaux, l'autorité doit appliquer la loi en vigueur au moment où elle statue même si celle-ci est plus sévère que celle qui était applicable au jour de l'introduction de la demande, alors que lorsque l'administré a exécuté les travaux sans avoir sollicité un permis, l'autorité devra traiter sa demande conformément à la loi en vigueur lorsque les travaux ont été réalisés; qu'elle ajoute que l'appréciation du bon aménagement des lieux évolue constamment; qu'elle sollicite, si elle n'était pas suivie, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle, qui serait rédigée comme suit:

> «L'article 174 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (en abrégé le "CoBAT") est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que cette disposition serait interprétée dans le sens que saisi d'une demande de permis d'urbanisme de régularisation, le Gouvernement régional devrait appliquer le droit applicable au moment de la commission de l'infraction alors que, saisi d'une demande de permis d'urbanisme sans commission d'infraction, ce même Gouvernement devrait appliquer le droit applicable au moment de l'adoption de sa décision ?»;

que, par ailleurs, elle s'interroge sur l'intérêt au moyen du requérant; qu'elle soutient en effet que si elle avait dû faire application du droit en vigueur au moment de la commission de l'infraction, à savoir entre avril et juin 1998, il se serait agi, non du projet de PRAS, mais du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, dont la prescription 1.0.1 est rédigée ainsi qu'il suit:

> «§ 1er. Ces zones sont affectées au logement.
>
> § 2.1. Elles peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, aux commerces, aux ateliers ou aux bureaux dont la superficie de planchers de l'ensemble de ces fonctions ne dépasse pas, par immeuble, 200 m²; cette superficie est portée à 1.000 m² pour les équipements culturels, sportifs et sociaux.
>
> 2. L'augmentation de ces superficies ne peut être autorisée que si elle est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques, dans la mesure où les conditions locales le permettent sans porter atteinte à la fonction principale et après que les actes et travaux aient été soumis à des mesures particulières de publicité.
>
> § 3. Restrictions générales pour toutes les affectations ci-dessus:
>
> a) les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations doivent s'accorder avec celles de l'îlot ou de la zone; les modifications de ces dernières sont soumises à des mesures particulières de publicité;
>
> b) la nature des activités doit être compatible avec l'habitation; l'incompatibilité n'est déclarée qu'après avis de la commission de concertation compétente;
>
> [...]»;

que la partie adverse estime que cette prescription n'admet pas l'affectation commerciale des combles, puisqu'elle exige que l'activité soit déclarée compatible avec l'habitation, après l'avis de la commission de concertation; qu'elle rappelle qu'en l'espèce, la commission de concertation a considéré que la configuration particulière de la parcelle engendrait une grande promiscuité et que les circonstances locales ne permettaient pas l'utilisation du grenier en salle de restaurant; qu'elle en déduit que même s'il devait être tenu compte de la législation existant au moment de la commission de l'infraction, le permis n'aurait pas pu être délivré en raison de

l'incompatibilité de l'activité projetée dans les combles avec la destination principale de la zone, en sorte que le requérant n'a, selon elle, pas intérêt au moyen;

Considérant que, lorsque la réglementation change entre le moment où le permis est demandé et celui où la décision est prise, celle-ci doit en principe être fondée sur la nouvelle réglementation; que, 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 transitoire ou d'ordre public - est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, s'opérer au moment où l'infraction a été commise; que l'octroi ou le refus 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; que la différence de traitement à laquelle la partie adverse a égard, qui résulte de ce qu'un permis peut être accordé en vue de permettre le maintien de travaux déjà exécutés pour lesquels il n'avait pas été délivré de permis régulier, ne découle ni de l'article 174 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, qui se limite à charger le Gouvernement, sur recours, de délivrer le permis d'urbanisme, à lui permettre de consentir des dérogations et à prévoir que ses décisions sont motivées, ni d'une interprétation de cette disposition, mais uniquement de la jurisprudence du Conseil d'État, en sorte qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle formulée dans le mémoire en réponse;

Considérant que l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit en tant qu'il applique les règles en vigueur au moment où il est pris; qu'à supposer qu'il y ait lieu d'appliquer les dispositions du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, force est de constater que, dès lors que la superficie du commerce litigieux dépasse 200 m², il incomberait à la partie adverse, à la suite de l'annulation de l'acte attaqué, d'apprécier la compatibilité de l'activité en cause avec l'habitation, l'avis défavorable de la commission de concertation ne la liant pas, en sorte que le requérant à intérêt au moyen; que celui-ci est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2007 refusant à Patrick Roth le permis d'urbanisme pour l'aménagement d'un grenier en salle de restaurant dans l'immeuble situé à Uccle, rue Vanderaye, 2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit février deux mille onze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
M	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY