CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 212.235 du 25 mars 2011

A. 193.642/XV-1082

En cause : **l'a.s.b.l. Royal Sporting Club Anderlecht,**

ayant élu domicile chez
Me M. SCHOLASSE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la commune d'Anderlecht,

ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XVe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 août 2009 par l'association sans but lucratif Royal Sporting Club Anderlecht (en abrégé R.S.C.A.) qui demande l'annulation de «la notification rectificative du permis d'urbanisme qui lui a été délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht en date du 23 novembre 2004 tendant à transformer un centre de tennis en centre d'entraînement de football pour jeunes»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. DONNAY, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 16 février 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 mars 2011;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. TRIGAUX *loco* Me M. SCHOLASSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Chr. LEPINOIS *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. DONNAY, 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 ainsi qu'il suit:

1. L'a.s.b.l. requérante est titulaire d'un droit d'emphytéose sur un ensemble de parcelles dont la commune d'Anderlecht est propriétaire et situées drève Olympique 1, sur le territoire de cette commune.

Ce site est à l'origine constitué de plusieurs bâtiments, de terrains de tennis et de deux terrains de hockey.

2. Le 23 novembre 2004, le collège des bourgmestre et échevins d'Anderlecht délivre à la requérante un permis d'urbanisme ayant pour objet de transformer le site en centre d'entraînement de football pour jeunes, notamment en implantant quatre terrains de football ainsi que divers bâtiments nécessaires à l'exploitation de ce centre.

Le 3 octobre 2006, la durée de ce permis est prorogée jusqu'au 22 novembre 2007.

3. L'a.s.b.l. R.S.C.A. expose avoir mis partiellement en œuvre ce permis, en aménageant des vestiaires pour le football et en implantant deux terrains de football en remplacement des terrains de tennis.

Elle précise que le plan d'implantation de la situation au 18 octobre 2006 fait également apparaître deux terrains de football à réaliser sur les parcelles 3 et 4, en remplacement des deux terrains de hockey.

4. Le 15 décembre 2006, une convention est établie entre la Région de Bruxelles-Capitale, la commune d'Anderlecht et la requérante, en vue notamment de subsidier le projet de développement du centre implanté drève Olympique.

L'article 8.1 de cette convention prévoit ce qui suit:

« Afin de permettre le bon déroulement de ce projet, la commune s'engage à délocaliser l'activité du hockey sur ce site en mettant à la disposition des

pratiquants de ce sport des terrains adaptés, et ce dans les plus brefs délais, à savoir au plus tard le 31.12.2009.

Avant cette délocalisation, le Club s'engage à permettre aux pratiquants de ce sport d'utiliser dans les conditions actuelles les terrains occupés».

Une nouvelle convention est signée entre les mêmes partenaires le 17 avril 2008, convention dont l'article 8.1 reprend à l'identique le texte de la convention précédente.

5. Le 16 juin 2009, la commune d'Anderlecht adresse à l'a.s.b.l. R.S.C.A. un courrier ainsi rédigé:

« Considérant les travaux actuellement en cours d'aménagement au centre d'entraînement de football pour jeunes, drève Olympique, 1, il nous revient qu'une erreur administrative vous a mis en possession d'un permis non acté en sa séance du Collège du 2/11/2004 (lire plutôt: *23/11/2004*).

Nous vous faisons parvenir ci-joint la copie du permis approuvé le 23/11/2004 ainsi que la prorogation de sa validité jusqu'au 22/11/2007.

Nous vous saurions gré de bien vouloir excuser cette erreur matérielle et de prendre en considération le permis approuvé dont copie en annexe.»

En annexe à ce courrier, la commune transmet ce qu'elle considère comme étant le véritable permis qui a été délivré le 23 novembre 2004. Le texte de cette nouvelle version contient, par rapport au permis notifié en 2004, deux mentions supplémentaires:

- la première renseigne un avis favorable «tant que les terrains 3 et 4 seront préservés dans leur état actuel d'aménagement pour la pratique du hockey»;
- la seconde édicte une condition supplémentaire, à savoir «préserver la pratique du hockey sur les terrains 3 et 4».

Ce courrier, que la requérante qualifie de «notification rectificative», constitue l'acte attaqué.

6. Saisi d'un recours formé par la requérante à l'encontre de cette même notification, le Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale a pris, le 5 mars 2010, une décision d'irrecevabilité, en considérant que:

« le permis d'urbanisme notifié le 26 novembre 2004 est définitif; qu'il s'en suit que l'acte notifié le 16 juin 2009 ne constitue pas une décision au sens de l'article 156 du CoBAT; qu'il n'est, dès lors, pas un acte susceptible de recours devant le Collège d'urbanisme».

7. À l'appui de son recours en annulation devant le Conseil d'État, l'a.s.b.l. R.S.C.A. expose que l'acte attaqué, en lui imposant de préserver la pratique du hockey, a pour conséquence qu'elle ne peut pas poursuivre l'aménagement du site tel qu'autorisé par le permis d'urbanisme du 23 novembre 2004; qu'elle souligne que le

projet ayant fait l'objet de la demande de permis impliquait la mise à disposition permanente des quatre terrains de football aux jeunes footballeurs et qu'une activité de hockey compromettra de manière certaine et grave la bonne organisation du centre d'entraînement projeté;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, pour le motif que l'acte attaqué, loin d'être une nouvelle décision, constituerait en réalité une simple notification d'un acte entaché d'une erreur matérielle qui, par elle-même, ne modifie pas l'ordonnancement juridique; qu'elle explique qu'il ressort du dossier que deux erreurs matérielles ont été successivement commises: d'une part, lors de la signature du document présenté comme étant le permis d'urbanisme, une version ne correspondant pas à la délibération du collège échevinal a été soumise à la signature des organes de la commune; d'autre part, lors de la notification du permis intervenue en 2004, cette version a été portée à la connaissance du demandeur de permis alors qu'elle ne le devait pas; qu'elle en déduit que son courrier du 16 juin 2009, que la requérante a qualifié de «rectification-notification», l'informe simplement de l'existence d'une erreur matérielle commise le 23 novembre 2004, en sorte que la seule et unique décision prise par le collège échevinal date du 23 novembre 2004 et n'a pas été attaquée par la requérante;

Considérant que si, en principe, la notification d'un permis d'urbanisme est un acte matériel qui est sans incidence sur le contenu de ce permis et sa légalité, et n'est partant pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, les circonstances de l'espèce montrent néanmoins que, sous couvert d'une notification ultérieure, la partie adverse en vient ici à modifier la teneur d'un acte qu'elle a adopté auparavant; qu'en effet, l'acte entrepris fait grief à la requérante dès lors qu'il ajoute une condition au permis qui lui avait été délivré, condition sensible tenant à l'obligation de renoncer à implanter deux terrains de football sur les parcelles 3 et 4, en remplacement des deux terrains de hockey; qu'en pareille hypothèse, la notification litigieuse perd sa nature d'acte exclusivement matériel; que raisonner autrement mettrait la requérante dans l'impossibilité de contester un élément qui lui fait incontestablement grief et qu'elle ignorait à la lecture du permis délivré en novembre 2004; qu'il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant que l'a.s.b.l. requérante prend notamment un moyen, le premier de sa requête, de «l'incompétence de l'auteur, de l'excès de pouvoir, de l'erreur de droit, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des principes de bonne administration, ainsi que de l'absence de motifs légalement

admissibles»; qu'elle soutient qu'en lui délivrant le 23 novembre 2004 le permis d'urbanisme, la partie adverse a épuisé sa compétence de sorte qu'elle ne pouvait pas le modifier ultérieurement par l'adoption de l'acte attaqué; que la requérante fait également valoir que la «notification rectificative» s'apparente à un «retrait-redélivrance» du permis délivré en 2004, et fait observer que si la partie adverse estimait que ce permis était irrégulier au motif qu'il ne s'agissait pas de celui acté en séance du collège, il lui appartenait de corriger cette erreur en procédant à son retrait pendant le délai de 60 jours ouvert pour introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État;

Considérant que la partie adverse répond que le collège des bourgmestre et échevins n'a statué qu'une seule fois sur la demande de permis en sa séance du 23 novembre 2004, alors que l'argumentation de la requérante repose tout entière sur l'existence d'une seconde délibération qui aurait rectifié le contenu du permis; qu'elle fait ensuite valoir que «mise à part la théorie du retrait des actes administratifs, rien ne s'oppose à ce qu'une autorité administrative informe le destinataire du permis qu'une erreur a été commise lors de la notification de la délibération du collège»; qu'elle soutient que «le retrait de ce type d'actes peut intervenir en tout temps et non pas uniquement dans le délai de recours ordinaire devant le Conseil d'État»; qu'elle estime également n'avoir procédé à aucun retrait dès lors que, s'étant contentée d'informer le destinataire du contenu exact du permis, elle n'a nullement mis à néant ce dernier; que dans son dernier mémoire, la commune d'Anderlecht fait encore valoir que par son courrier du 16 juin 2009 elle «n'a fait que notifier de façon correcte un permis existant depuis 5 ans déjà, et ce sans en modifier la teneur d'aucune façon»;

Considérant sur le premier moyen et en tant qu'il invoque la théorie du retrait des actes administratifs, que le permis d'urbanisme délivré à la requérante le 23 novembre 2004, régulièrement notifié et qui porte les signatures du secrétaire communal et de l'échevine de l'aménagement du territoire, est un acte qui a produit des effets de droit; que selon la théorie classique du retrait, un acte créateur de droit régulier ne peut être retiré par l'autorité administrative, tandis que s'il est irrégulier, son auteur ne peut le retirer que pendant le délai prévu pour l'introduction du recours en annulation ou, lorsqu'un recours est introduit, jusqu'au moment de la clôture des débats; qu'il ne peut être fait exception à cette règle de délai que si l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de le tenir pour inexistant, ou s'il a été pris à la suite de manœuvres frauduleuses ou encore si une disposition légale expresse autorise ce retrait; qu'en l'espèce, la partie adverse ne soutient pas, dans ses écrits de procédure ou dans les motifs de l'acte attaqué, que l'on se trouverait dans l'une des trois hypothèses précitées;

Considérant par ailleurs que l'acte attaqué du 16 juin 2009, qui «rectifie» le permis délivré le 23 novembre 2004 en imposant la condition nouvelle de «préserver les terrains 3 et 4 dans leur état actuel d'aménagement pour la pratique du hockey», s'apparente sinon à un retrait du permis, tout au moins à une modification substantielle de celui-ci, alors que son auteur n'était plus, près de cinq ans plus tard, en mesure de retirer ou d'apporter des modifications à un acte créateur de droit; que la partie adverse ne peut ici être suivie lorsqu'elle argumente qu'elle n'a procédé à aucun retrait mais qu'«elle s'est contentée d'informer le destinataire du contenu exact de ce permis»; qu'une autorité ne peut en effet, au mépris de la protection de la sécurité juridique du bénéficiaire d'une autorisation donnée, rapporter cette autorisation au motif qu'elle l'a délivrée de manière irrégulière, lorsque l'erreur ou la confusion lui sont directement imputables, ce qui est le cas en l'espèce; qu'au surplus, le bénéficiaire du permis concerné pouvait ici légitimement croire que ce permis était exécutoire et, ainsi qu'il l'a fait, le mettre en œuvre; qu'il s'ensuit que le premier moyen de la requête, qui invoque la méconnaissance de la théorie du retrait, est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deux autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du 16 juin 2009 de la commune d'Anderlecht «rectifiant» le permis d'urbanisme délivré le 23 novembre 2004 à l'a.s.b.l. Royal Sporting Club Anderlecht, tendant à transformer un centre de tennis en centre d'entraînement de football pour jeunes.

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 de la XV^e^ chambre, le vingt-cinq mars deux mille onze par:

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

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY