

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 225.276 du 29 octobre 2013

210.456/XV-2376

En cause : **LOI Antonella**,
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la commune d'Uccle.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la demande introduite le 19 octobre 2013 par Antonella Loi, qui tend à la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, du permis d'urbanisme délivré le 18 septembre 2013 par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale à la commune d'Uccle en vue de l'aménagement d'un parking public et d'une voirie d'accès entre la chaussée de Saint-Job et l'avenue du Prince de Ligne le long des voies du chemin de fer;

Vu l'ordonnance du 21 octobre 2013 notifiée aux parties par télécopie, convoquant celles-ci à comparaître le 24 octobre 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Fr. DE MUYNCK, *loco* Me M. KESTEMONT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Mme L. JERKOVIC, attaché, et M. D. HEYMANS, architecte directeur, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, Mme G. MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État;

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 de la demande de suspension se présentent comme suit:

La commune d'Uccle introduit auprès de la Région de Bruxelles-Capitale une demande de permis d'urbanisme, datée du 20 novembre 2012, en vue de l'«aménagement d'un parking et d'une voie d'accès chaussée de Saint-Job - avenue du Prince de Ligne».

La demande concerne des parcelles acquises par la commune d'Uccle et situées, à l'extrémité de la chaussée de Saint-Job, entre le chemin de fer et les fonds de parcelle des maisons sises à front de la place Saint-Job et de l'avenue du Prince de Ligne. Il semblerait que ces terrains aient été longtemps occupés par des potagers. La commune prévoit d'y aménager un parking de 50 emplacements ainsi qu'un nouveau tronçon de voirie à sens unique. L'accès au parking se ferait depuis la chaussée de Saint-Job, actuellement terminée en cul-de-sac, laquelle serait prolongée à l'arrière des maisons de l'avenue du Prince de Ligne et déboucherait sur celle-ci, à la hauteur du parking d'une capacité de 80 places dont le projet tend à compenser la disparition.

Le bien concerné par la demande de permis se trouve, au plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 (PRAS), pour partie en zone de chemin de fer et pour partie en zone d'habitation. Par ailleurs, il se trouve dans le périmètre du plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) n° 56 «Quartier Saint-Job/Carloo», approuvé par un arrêté royal du 8 février 1989, en zone de voirie ordinaire et en zone de variation de masse (ateliers - cours et jardins).

La requérante est propriétaire d'un immeuble sis au n° 149 de l'avenue du Prince de Ligne, qu'elle habite. Son jardin jouxte le terrain sur lequel seront implantés le parking et la voirie projetés.

Il est accusé réception de la demande de permis le 15 février 2013.

Une enquête publique est organisée du 21 mars au 19 avril 2013. Les motifs principaux de l'enquête sont énoncés dans l'avis d'enquête comme suit:

« application de la prescription particulière 2.5.2° du PRAS (modifications des caractéristiques urbanistiques des constructions)
application de la prescription particulière 25.1. du PRAS (actes et travaux ayant pour objet la création ou la modification de l'aménagement des voiries et itinéraires des transports en commun)
application de la prescription générale 0.6. du PRAS (actes et travaux portant atteinte aux intérieurs d'îlots)
PPAS n° 56: les articles III.03 et III.04 précisent que les actes et travaux en zone de voirie et de chemin de fer seront soumis aux mesures particulières de publicité».

Quatorze réclamations sont introduites, dont celle de la requérante.

Le 19 mars 2013, la Commission royale des Monuments et des Sites donne son avis sur le projet, auquel elle déclare ne pas être opposée, moyennant le respect de conditions relatives au raccord de la nouvelle voirie avec la chaussée de Saint-Job et l'avenue du Prince de Ligne en préconisant notamment l'utilisation de pavés de pierre naturelle, ainsi que de conditions relatives à l'aspect du futur parking, au projet de plantations et à la servitude piétonne reliant la future voirie à l'avenue Prince de Ligne.

Le 15 mai 2013, la commission de concertation donne un avis favorable moyennant le respect des conditions qu'elle énonce et qui tendent essentiellement à modifier et compléter le projet «dans le sens du plan présenté en séance publique» et de diverses remarques émises dans l'avis et de «compléter le plan des divers éléments manquants en matière d'égouttage (avaloirs supplémentaires, bacs de rétention,...)». Il résulte notamment de l'avis que le projet modifié, tel qu'il a été présenté en séance publique, comporte un parking supplémentaire pour personnes à mobilité réduite, ce qui limite le nombre d'emplacements à 49.

Le 1^{er} juillet 2013, en application de l'article 177/1 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), la commune introduit des plans modifiés.

Le 18 septembre 2013, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant qu'à l'audience, la commune d'Uccle, titulaire du permis attaqué, demande à pouvoir intervenir en la présente procédure; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande;

Considérant que pour justifier le recours à la procédure d'extrême urgence, la requérante expose ce qui suit:

« 1. Le permis d'urbanisme délivré à la commune d'Uccle a été mis à exécution le lundi 14 octobre 2013.

Cette mise à exécution n'a été [précédée] d'aucun affichage conforme à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 2011 relatif à l'affichage et à l'avertissement prescrit pour les actes et travaux autorisés en matière d'urbanisme, tel que requis par l'article 194/2 du CoBAT. Ceci n'a pas permis aux tiers intéressés de prendre utilement connaissance du permis avant sa mise en œuvre et d'exercer utilement les voies de recours qui leur sont ouvertes.

2. [...]

Comme il le sera exposé ci-dessous, dans l'exposé du risque de préjudice grave et difficilement réparable, si les travaux continuent, tant la voirie que le parking adjacent seront implantés directement à la limite des jardins des habitants, "derrière les fonds des parcelles sises à front de la place de Saint-Job et du début de l'avenue du Prince de Ligne", "entre les fonds de jardins et la ligne de chemin de fer", dont le jardin de la requérante, avec les risques d'insécurité, les pertes de jouissance et d'intimité qui s'ensuivent [...].

3. Par ailleurs, la requérante a fait toute diligence pour introduire la présente procédure: elle a constaté des travaux le lundi 14 octobre, elle a pu obtenir copie du permis d'urbanisme querellé le 16 octobre et la présente requête est introduite le 19 octobre 2013, soit quatre jours ouvrables après le début des travaux et deux jours ouvrables après la connaissance du permis délivré.»;

Considérant que la commune d'Uccle estime que l'extrême urgence alléguée par les requérants est contestable; qu'elle fait valoir que les travaux de débroussaillage ont débuté le lundi 14 octobre, le permis d'urbanisme ayant été affiché à la même date dès 10 h, mais que les riverains avaient été «informés du début des travaux et ce dès le 9 octobre 2013, l'administration communale ayant fait distribuer un toute-boîte stipulant expressément le début des travaux le lundi 14 octobre 2013»; qu'elle soutient également que l'entrepreneur fait actuellement les essais de sol et que ce n'est qu'une fois les résultats connus que le chantier débutera réellement, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'invoquer l'extrême urgence, les travaux de construction des infrastructures n'ayant pas encore commencé;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel, et ne peut être admis qu'en cas d'imminence du péril que la procédure de suspension a pour objet de prévenir, et à la condition que la partie requérante ait fait toutes diligences pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible;

Considérant qu'à supposer même que la requérante ait reçu le courrier de la commune le 9 octobre, ce qui n'est nullement établi, elle ne pourrait être considérée comme ayant manqué de diligence en introduisant sa demande le 19 octobre;

Considérant, quant à l'imminence du péril, que c'est sans en apporter la preuve que la commune affirme qu'il n'est procédé actuellement qu'à des essais de sol; qu'en tout état de cause, le courrier adressé aux riverains annonçait le début des «travaux de construction» le 14 octobre, ce qui indique que ceux-ci sont imminents; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que la demande de suspension est recevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, «la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable»;

Considérant que le premier moyen est pris de «la violation des articles 1^{er} à 3, 13, 64 et 65 du CoBAT, de la violation des prescriptions 0.6, 2.1 à 2.5 et 9.1 du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001, de la violation des prescriptions littérales et graphiques du plan particulier d'aménagement n° 56 "Quartier Saint-Job/Carloo" et, en particulier, des prescriptions III.2, III.1.5, III.1.8, III.2.1, III.3, IV.6 (îlot 2.3), de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'excès de pouvoir»; qu'en une première branche, la requérante conteste la compatibilité de la voirie et du parking par rapport au P.P.A.S. n° 56; qu'à propos de la voirie, elle expose ce qui suit :

« 2. L'actuelle chaussée de Saint-Job, dans sa partie Nord-Ouest, démarre à l'angle de la place de Saint-Job et de l'avenue Jean et Pierre Carsoel pour longer les numéros 173, 175 et 177 de la chaussée de Saint-Job et longer l'arrière des jardins des maisons sises aux numéros 36 à 30 de la place de Saint-Job.

2.1. Le plan particulier d'affectation du sol n° 56 prévoit d'abord une zone de voirie ordinaire

- à la fois sur le tracé actuel de la chaussée de Saint-Job qui vient d'être rappelé et

- à la fois sur son prolongement derrière les jardins des numéros 29 à 21 de la place de Saint-Job, c'est-à-dire jusqu'à la jonction avec la servitude de passage sise entre les numéros 21 de la chaussée de Saint-Job et 169 de l'avenue du Prince de Ligne.

2.2. Le reste de l'emprise de la voirie projetée sise derrière les propriétés des numéros 169 à 139 de l'avenue du Prince de Ligne est situé en zone de variation de masse (III.1.8), pour lesquelles "les affectations prévues au plan doivent être réalisées conformément aux prescriptions correspondantes à ces affectations", à savoir les deux affectations de la teinte de fond que sont

- la zone d'ateliers (III.1.5) et

- la zone de cours et jardins avec parking en sous-sol (III.2.1).

3. Le projet n'est pas conforme au P.P.A.S. pour les raisons suivantes :

3.1. La voirie projetée ne correspond dès lors pas au tracé de la "zone de voirie ordinaire" du P.P.A.S. qui précise les voies de communication conformément à l'article 49, al. 1^{er}, 50 de l'ordonnance organique du 29 août 1991, actuellement l'article 41, al. 1^{er}, 5^o du CoBAT.

La voirie n'est dès lors pas conforme aux prescriptions du P.P.A.S. en ce qu'elle excède la limite de la servitude de passage située entre le n° 21 de la place de Saint-Job et le n° 169 de l'avenue du Prince de Ligne et méconnaît dès lors les prescriptions III.1.5 (zone d'ateliers), III.2.1 (zone de cours et jardins), III.1.8 (zone de variation de masses) et IV.6.2.3 (prescriptions relatives à l'îlot 2.3)»;

Considérant que la commune d'Uccle fait valoir que le projet de parking s'inscrit dans un quartier caractérisé par une mixité de fonctions et plus particulièrement dans un îlot comportant de nombreuses annexes et ateliers, qui sont des accessoires des entreprises et des commerces locaux, et que le projet contesté tend à remplacer un parking existant sur un terrain en location à titre précaire et voué à disparaître à la suite de la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme autorisant un projet de construction de logements à cet endroit; qu'elle soutient qu'un tel aménagement est prévu et précisé par le P.P.A.S. n° 56, qui prévoit un projet de parking et qui le localise dans l'îlot concerné par le projet, à savoir l'îlot 2; qu'elle souligne que l'élaboration du P.P.A.S. a fait l'objet d'une vaste participation citoyenne, que l'objectif du P.P.A.S. est de «maintenir les zones d'entreprises artisanales et industrielles existantes tout en cherchant à développer ces activités le long du chemin de fer» et de «conserver le caractère commercial du périmètre de la place Saint-Job tout en réservant son espace central aux piétons en déplaçant le parking aux abords immédiats de celle-ci (espaces à créer)»; qu'elle ajoute que ces intentions sont précisées de la manière suivante en ce qui concerne la partie d'îlot n° 2.3 : «prolonger la chaussée de Saint-Job jusqu'au piétonnier à créer reliant le cheminement provenant du PPA Hamoir à la place afin de desservir une zone de parking. Cette zone de parking permettrait de libérer la surface de la place.»; qu'elle expose également que le P.P.A.S. a opté pour deux types de représentation graphique du bâti en fonction des objectifs poursuivis: une représentation fixant avec précision les volumes qui peuvent être autorisés en zone de logements, tant en termes d'implantation que de gabarits et une représentation en «variation de masse», qui porte sur les zones d'équipements et d'ateliers, pour lesquels sont définis des taux d'emprise au sol ou des hauteurs; qu'elle souligne que le parking serait implanté en zone de variation de masse et soutient qu'il est compatible avec les prescriptions applicables à cette zone; qu'elle affirme également qu'il n'existe pas de contradiction entre les mesures d'aménagement exprimées graphiquement sur le plan et les prescriptions littérales et, par ailleurs, que l'intention du plan quant à sa volonté de localiser un parking à l'endroit considéré est répétée à plusieurs reprises dans des

prescriptions qui se recoupent et se complètent et qu'elle apparaît également au schéma des affectations;

Considérant que la partie adverse soutient que la circonstance qu'une voirie n'est pas dessinée au plan n'empêche pas que sa création puisse être autorisée dès lors qu'il ne s'agit pas d'une affectation; que selon elle, la circonstance que le P.P.A.S. permet l'aménagement d'un parking dans la partie d'îlot concernée implique nécessairement qu'il autorise l'aménagement d'une voirie d'accès;

Considérant que le terrain sur lequel serait implanté le parking est inscrit, au P.P.A.S. n° 56, en zone de «variation de masse», avec une affectation en cours et jardins et en ateliers; que la voirie projetée, qui constituerait la prolongation de la chaussée de Saint-Job au-delà du cul-de-sac existant serait d'abord en zone de voirie ordinaire jusqu'au piétonnier permettant le passage vers l'avenue du Prince de Ligne, et ensuite en zone de variation de masse;

Considérant que la prescription urbanistique III.1.8 du P.P.A.S. n° 56 énonce que dans les zones de variation de masse, «les affectations prévues au plan doivent être réalisées conformément aux prescriptions correspondantes à ces affectations»; que pour la partie d'îlot 2.3, dans laquelle s'implanterait le projet autorisé par l'acte attaqué, ces affectations sont : «atelier» et «cours et jardins»; qu'aucune zone de voirie n'est prévue au-delà du piétonnier, alors que l'article 41 du CoBAT énonce que le plan particulier d'affectation du sol doit indiquer notamment «le tracé et les mesures d'aménagement des voies de communication et les prescriptions qui s'y rapportent»; que la représentation graphique en «variation de masse» ne tend pas à permettre des affectations qui ne sont pas prévues;

Considérant que les prescriptions particulières relatives à l'îlot ou partie d'îlot 2.3 décrivent comme suit l'«objectif d'aménagement» et le «parti urbanistique»:

«-valoriser des terrains peu propices à l'habitation par la création d'entreprises en relation directe ou non avec le chemin de fer.

-prolonger la chaussée de St-Job jusqu'au piétonnier à créer reliant le cheminement provenant du PPA Hamoir à la place afin de desservir une zone de parking. Cette zone de parking permettrait de libérer la surface de la place.»;

Considérant que l'intention ainsi exprimée par l'auteur du plan est adéquatement concrétisée dans les prescriptions graphiques, puisque celles-ci prévoient la prolongation de la voirie existante jusqu'à l'endroit prévu pour le piétonnier, mais pas au-delà; que, par ailleurs si, comme le soutiennent les parties

adverse et intervenante, une voirie pouvait être créée dans la zone de variation de masse, il eût été inutile de représenter sur le plan le tracé de la prolongation projetée; que l'acte attaqué viole le P.P.A.S. n° 56 en ce qu'il autorise la prolongation de la chaussée de Saint-Job au-delà du piétonnier permettant le passage vers l'avenue du Prince d'Orange; que, dans les limites de l'examen auquel il peut être procédé à l'occasion d'une procédure en extrême urgence, il n'y a pas lieu d'examiner si le parking, tel qu'il est autorisé par l'acte attaqué, s'inscrit dans les limites de ce que permettent les prescriptions du P.P.A.S., spécialement en ce qu'il comporte 49 emplacements; qu'en effet, le parking et la voirie destinée à le desservir constituent deux éléments indivisibles d'un même projet; que le moyen est sérieux;

Considérant, s'agissant du risque de préjudice grave difficilement réparable, que la requérante fait valoir notamment qu'avant le début de l'exécution de l'acte attaqué, les parcelles d'implantation du projet litigieux n'étaient ni bâties ni dotées d'infrastructures spécifiques et que si les travaux continuent, «tant la voirie que le parking adjacent seront implantés directement à la limite des jardins des habitants, dont celui de la requérante»; qu'elle estime que cette proximité des infrastructures projetées augmentera l'insécurité et le risque d'intrusions derrière les maisons; qu'elle affirme par ailleurs que l'exécution du permis entraînera également une perte de jouissance et d'intimité puisque la présence d'une voirie et d'un parking jouxtant les jardins ne permettra plus d'y profiter du calme; qu'elle souligne à cet égard que les façades des maisons riveraines sont déjà soumises à un trafic soutenu et dense lors des heures de pointe étant donné que l'avenue du Prince de Ligne est une artère de passage entre la place Saint-Job et la chaussée de Waterloo; qu'elle redoute le bruit causé par le passage des voitures, la chaussée prolongée risquant de constituer une «bretelle de contournement» de la place Saint-Job à toute heure du jour et de la nuit; qu'elle estime également que des nuisances sonores seront causées par l'utilisation du parking, surtout les vendredis et samedis dans la soirée, lorsque les clients des restaurants et dancings rejoindront leur voiture; que, selon elle, l'utilisation de la servitude de passage pour rejoindre le parking sera aussi source de nuisances sonores et de danger; qu'elle soutient que l'exécution du projet entraînera une minéralisation du site et qu'un risque d'inondation existe en cas de fortes pluies;

Considérant que la partie adverse fait valoir que le projet s'inscrit dans ce que permet le P.P.A.S. et correspond d'ailleurs à l'objectif poursuivi par celui-ci pour cette partie d'îlot; qu'elle relève qu'une haie sera plantée, qu'il incombe par ailleurs à la requérante de clôturer son jardin, que les nuisances sonores générées par le parking doivent être relativisées et qu'un écran végétal isolera le parking de l'habitation de la requérante, laquelle ne se situe d'ailleurs pas directement face au parking; qu'elle estime en outre que le préjudice n'est pas difficilement réparable

puisque en cas d'annulation du permis, il sera aisé d'empêcher que le parking soit utilisé; qu'elle soutient encore que la voirie ne connaîtra pas la fréquentation redoutée par la requérante, et cela en raison de son étroitesse, de son statut (zone 30) et des aménagements qu'il recevra;

Considérant que la commune d'Uccle conteste également les éléments du préjudice allégué par la requérante en soulignant nommant la conformité du projet par rapport au P.P.A.S. n° 56; qu'à propos de la perte de jouissance et d'intimité en particulier, elle fait valoir que les parcelles accueillant le parking sont destinées à être bâties, ce que ne pouvait ignorer la requérante puisque le P.P.A.S. n° 56 prévoit «une zone constructible dans une affectation d'ateliers, tant dans sa propre zone de jardins que dans celle qui se développe à l'arrière de sa parcelle et dans laquelle se situe le projet querellé»; qu'elle souligne que le fond du jardin de la requérante ne donne pas sur le parking mais uniquement sur la voirie d'accès et que le plan d'implantation prévoit une haie le long de cette voirie, ce qui est de nature à conserver une certaine intimité dans les jardins; qu'elle estime que, dès lors que les pavés ne sont utilisés que sur une partie de la voirie située à plus de 65 mètres de l'arrière de l'habitation de la requérante, cette dernière ne peut se plaindre du bruit causé par les véhicules sur ce revêtement; que la commune fait également valoir que la voirie d'accès est de faible gabarit et sera pourvue d'un aménagement correspondant aux critères de la «zone 30», ce qui limite la vitesse et donc le bruit, des casse-vitesse y étant prévus afin de faire respecter ces limitations, de sorte que ce chemin n'apparaîtra pas comme un raccourci permettant d'éviter la circulation sur la place mais bien comme une petite voirie à caractère strictement local;

Considérant que l'exécution immédiate de l'acte attaqué entraînera la création d'une voirie qui longera l'arrière du jardin de la requérante; qu'il n'est pas contesté que ce jardin est particulièrement peu profond, de sorte que, quelle que soit l'intensité du trafic sur cette voirie, la présence de celle-ci entraînera, pour la requérante, une perte importante de calme et d'intimité dans son jardin; qu'il s'agit d'un préjudice qui doit être considéré comme grave lorsque, comme en l'espèce, la création d'une telle voirie n'est pas permise par le P.P.A.S.; qu'est indifférente à cet égard la circonstance que la zone puisse accueillir des constructions; qu'en outre, les considérations de la partie adverse relatives au caractère réparable du préjudice n'ont trait qu'à l'utilisation du parking; qu'il n'en va pas de même de la création de la voirie; qu'un tel préjudice peut être considéré comme difficilement réparable;

Considérant que sont réunies les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que soit accueillie une demande de suspension,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune d'Uccle est accueillie.

Article 2.

Est suspendue l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 18 septembre 2013 par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale à la commune d'Uccle relatif à l'aménagement d'un parking public et d'une voirie d'accès entre la chaussée de Saint-Job et l'avenue du Prince de Ligne le long des voies du chemin de fer.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt-neuf octobre deux mille treize, par :

M. I. KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
M. Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

Fr. QUINTIN

I. KOVALOVSKY