CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.108 du 12 novembre 2014

200.058/XV-1514

En cause : **1. VERBESSELT** Claude,
2. LAFFINEUR Jocelyne,
ayant élu domicile chez
Me S. NOPÈRE, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 mai 2011 par Claude Verbesselt et Jocelyne Laffineur, qui demandent l'annulation de «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 février 2011 leur refusant le permis d'urbanisme sollicité visant la régularisation de la minéralisation d'une zone de recul rue du Maraîcher, 28, à Berchem-Sainte-Agathe»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 20 août 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 23 septembre 2014 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. BASILE, *loco* Me St. NOPÈRE, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me Chr. LEPINOIS, *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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 cause peuvent être résumés comme suit:

Le 20 janvier 2003, le collège des bourgmestre et échevins de Berchem-Sainte-Agathe délivre aux requérants un permis d'urbanisme autorisant l'extension de leur habitation et la construction d'un local de rangement sur le côté de la maison. Il ressort des pièces du dossier administratif que la zone de recul à front de ce local était constituée, à l'époque, d'une zone en forme de talus, à cheval sur la propriété voisine.

Le 7 février 2007, l'architecte principal du service urbanisme de la commune dresse un procès-verbal d'infraction constatant le non-respect du permis d'urbanisme du 20 janvier 2003 du fait de la minéralisation d'une partie de la zone de recul. Le 28 février, à la demande du fonctionnaire délégué, la commune invite les requérants à effectuer les travaux de remise en état ou à introduire une demande de permis d'urbanisme en vue de régulariser la situation, ce qu'ils font le 23 novembre.

Le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable, motivé comme suit:

> « Considérant que le bien se situe en zone d'habitation à prédominance résidentielle du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;
>
> Considérant que la demande vise à minéraliser une zone de recul afin de permettre le stationnement d'un véhicule (régularisation);
>
> Considérant que l'article 11 du Titre I du règlement régional d'urbanisme précise que les zones de recul ne peuvent être aménagées en aire de stationnement;
>
> Considérant que la minéralisation excessive constitue une moins value pour l'ensemble du quartier en ce que la vocation première des zones de recul est de créer une barrière végétale entre la voirie et les habitations et d'agrémenter la perspective urbaine»;

Le 15 avril 2008, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme pour les mêmes motifs que ceux indiqués dans l'avis du fonctionnaire délégué.

Le 4 juin, les requérants introduisent un recours au Collège d'urbanisme qui, le 23 juillet, refuse le permis.

Saisi d'un recours contre cette décision le 24 août 2010, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale refuse le permis le 3 février 2011. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est rédigé notamment comme suit:

« [...]

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation à prédominance résidentielle du plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à régulariser la minéralisation de la partie latérale droite de la zone de recul;

Considérant qu'initialement, la zone de recul comprend l'accès à l'habitation et l'accès au garage minéralisé;

Considérant que le meilleur emplacement pour des manutentions de stock entre un véhicule et la cave de rangement se trouve à l'entrée du garage; Qu'il n'y aurait donc pas lieu d'étendre la minéralisation de cette aire d'accès latéralement dans la zone de recul pour des raisons de livraisons et chargement de "matériaux lourds"...;

Considérant que la création d'emplacements de stationnement en zone de recul déroge à l'article 11 du Titre I du règlement régional d'urbanisme qui stipule dans le § 1, 2e alinéa:

"Elle (zone de recul) ne peut être transformée en espace de stationnement ni être recouverte de matériaux imperméables sauf en ce qui concerne les accès aux portes d'entrée et de garage à moins qu'un règlement communal d'urbanisme ou un règlement d'urbanisme édicté sur une partie du territoire communal ne l'autorise et n'en détermine les conditions.";

Qu'en l'absence de règlement communal en ce sens, la création d'une zone minéralisée en plus de l'accès du garage ne peut être acceptée;

Considérant que les requérants ne peuvent se prévaloir d'une situation irrégulière pour justifier une dérogation;

Que les aires de stationnement en zone de recul illustrées par les photos des requérants ne peuvent que confirmer l'appauvrissement paysager de la rue que constitue la réduction des jardinets en zone de recul invoqué à juste titre par le Collège d'urbanisme;

Considérant que les requérants ont demandé à être entendus; que l'audition prévue à l'article 171 du CoBAT a eu lieu le 23 septembre 2010;

[...]»;

Considérant que le premier moyen est pris de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de motivation, de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, des articles 88, 89 et 90 du CoBAT et des principes de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir;

que les requérants reprochent à la partie adverse d'avoir motivé sa décision sur la base des dispositions légales et réglementaires applicables au moment où elle a statué, alors que, s'agissant d'une demande de régularisation, elle devait prendre en considération la réglementation applicable au moment où les actes et travaux ont été accomplis sans permis;

qu'ils font valoir que l'acte attaqué est basé sur l'article 11, § 1er, 2° (relatif aux zones de recul) du Titre I du Règlement régional d'urbanisme (R.R.U.), qui est entré en vigueur le 3 janvier 2007, soit postérieurement à la réalisation des travaux à régulariser; qu'ils soutiennent que les travaux litigieux ont été accomplis en février

2003 lors de la mise en œuvre du permis d'urbanisme qui leur avait été octroyé par la commune de Berchem-Sainte-Agathe le 20 janvier 2003, lequel imposait la réalisation d'un mur mitoyen visant à séparer le talus en deux parties, ce qui nécessitait l'évacuation de toutes les terres à cet endroit; qu'ils soutiennent que le R.R.U. du 3 juin 1999 ne pourrait pas être invoqué puisque l'arrêt n° 101.557, *s.a. Rossel Outdoor*, du 6 décembre 2001 a annulé une de ses dispositions en raison du défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'État de sorte qu'il résulte de cet arrêt que c'est l'application de l'intégralité du règlement qui doit être écartée; qu'ils prétendent par ailleurs qu'il ne peut pas plus être fait référence au R.R.U. du 11 avril 2003, dont le texte est légèrement différent, puisque ce règlement, entré en vigueur le 25 mai 2003, est postérieur aux travaux; qu'ils en déduisent qu'en considérant que la demande de permis était en contradiction avec la réglementation et la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où elle a statué, la partie adverse a commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle ajoute qu'à supposer qu'il faille considérer que c'est le R.R.U. du 11 avril 2003 qui aurait dû être appliqué, encore conviendrait-il de constater l'inconstitutionnalité de ce règlement; qu'elle expose à ce propos qu'à la suite de l'annulation, par l'arrêt n° 101.557, précité, d'une disposition du R.R.U. du 3 juin 1999, une ordonnance du 13 mars 2003 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme a, en son article 2, inséré dans l'ordonnance organique une disposition devenue l'article 329, § 4, du CoBAT, qui habilite le Gouvernement à adopter un règlement régional d'urbanisme identique à celui du 3 juin 1999, sans devoir procéder aux différentes modalités prévues à l'article 89, ce règlement cessant de produire ses effets lors de l'adoption d'un nouveau règlement régional d'urbanisme adopté selon les modalités prévues à l'article 89 et, au plus tard, dans les trois ans de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 13 mars 2003, soit le 1er avril 2006; qu'ils soutiennent que cette disposition méconnaît, d'une part, les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution et, d'autre part, le principe de *standstill* consacré par l'article 23 de la Constitution, et demandent que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

> « L'article 329, § 4, du CoBAT, tel qu'institué par l'article 2 de l'ordonnance du 13 mars 2003 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, viole-t-il :
> - d'une part, les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il habilite le Gouvernement à adopter un règlement régional d'urbanisme sans la moindre formalité, alors que l'adoption d'un tel texte est soumise à l'organisation d'une enquête publique, à la consultation de diverses instances, ... et ce, d'autant que, compte tenu du délai d'adoption de cette disposition législative (près d'un an et demi), il eut tout à fait été envisageable de procéder à de telles formalités?
> - d'autre part, l'article 23 de la Constitution, lequel consacre le principe de *standstill* qui interdit l'adoption de mesures tendant à réduire sensiblement le niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, alors qu'il habilite le Gouvernement à adopter un nouveau règlement régional d'urbanisme sans mise en œuvre des diverses formalités procédurales prévues, notamment de participation, et ce, d'autant que, compte tenu du délai d'adoption de cette disposition législative (près d'un an et demi), il eût tout à fait été envisageable de procéder à de telles formalités ?»;

Considérant que la partie adverse expose qu'elle pouvait faire application de l'article 11 du R.R.U. du 3 janvier 2007 dès lors qu'au moment où, selon elle, les travaux ont été vraisemblablement réalisés, soit dans le courant du mois de janvier ou

de février 2007, ce R.R.U. était déjà en vigueur; qu'elle indique que les travaux autorisés par l'acte attaqué ont fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction le 7 février 2007 et que les requérants n'apportent aucun élément de nature à démontrer leur affirmation selon laquelle ils auraient été réalisés en 2003, alors qu'il leur appartenait de rapporter la preuve de la date des travaux pour lesquels une demande de permis de régularisation était introduite; qu'elle relève que la demande de permis ne donne aucune indication quant à la date à laquelle les travaux auraient été réalisés et qu'y figure en revanche un reportage photographique établi par le bureau d'architecte Nord-Sud daté quant à lui du 23 novembre 2008; que, selon elle, c'est parce qu'ils sont conscients de la faiblesse de leur argumentation que les requérants prétendent à titre subsidiaire que le R.R.U., adopté le 11 avril 2003, reposerait sur une ordonnance inconstitutionnelle; qu'elle fait valoir à ce propos que les requérants n'exposent pas en quoi l'ordonnance du 13 mars 2003 violerait les articles 10, 11 et 23 de la Constitution; qu'elle indique qu'elle n'aperçoit pas comment la circonstance que le R.R.U. a été adopté selon une procédure simplifiée impliquerait une discrimination entre certaines catégories de personnes et, par ailleurs, que les requérants n'indiquent pas les catégories de personnes qui seraient discriminées; qu'elle allègue, à propos de l'obligation de *standstill*, consacrée par l'article 23 de la Constitution, que le R.R.U. ne comprend aucune mesure tendant à réduire le niveau de protection de l'environnement et qu'il s'agit d'un instrument réglementaire visant à définir des normes de construction; qu'elle en conclut que rien ne justifie que la question préjudicielle proposée par les requérants soit posée;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que la circonstance que les requérants ont effectué eux-mêmes les travaux concernés ne permet pas de les dispenser de prouver la date à laquelle ceux-ci ont été réalisés; qu'à propos de l'affirmation des requérants selon laquelle il résulte du procès-verbal d'infraction que «la verdurisation du côté du mur séparant le talus est constituée de plantations qui ne peuvent avoir été semées dans le mois», affirmation qu'elle estime contestable puisque, selon elle, les végétaux en question, qui sont de petite dimension, ont pu être plantés dans le mois qui a précédé l'établissement du procès-verbal d'infraction, elle souligne que la demande de permis ne porte pas sur le mur précité mais sur la seule minéralisation de la zone de recul par le placement de «klinkers»;

Considérant que l'arrêté attaqué se fonde principalement sur la circonstance que la création d'emplacements de stationnement en zone de recul «déroge» à l'article 11, § 1er, alinéa 2, du Titre Ier du R.R.U. et qu'en l'absence de règlement communal l'autorisant et en déterminant les conditions, «la création d'une zone minéralisée en plus de l'accès au garage ne peut être acceptée»; que l'affirmation relative à «l'appauvrissement paysager de la rue», ne constitue qu'un motif surabondant destiné à répondre à l'argumentation des requérants en soulignant la pertinence de la conception du bon aménagement des lieux qui est à la base de la règle inscrite au R.R.U.;

Considérant que la motivation reproduit l'article 11, § 1er, alinéa 2, du R.R.U. adopté le 12 novembre 2006 et entré en vigueur le 3 janvier 2007; qu'une

disposition analogue était inscrite à l'article 11, § 1er, alinéa 2, du R.R.U. adopté le 1er avril 2003 et entré en vigueur le 25 mai 2003; que ce dernier règlement se fonde sur l'article 207, § 4, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, y inséré par l'ordonnance du 13 mars 2003 et devenu l'article 329, § 4, du CoBAT, qui habilitait le Gouvernement à adopter un règlement régional d'urbanisme identique à celui adopté le 3 juin 1999 sans devoir procéder aux modalités de publicité prévues à l'article 165 de l'ordonnance du 29 août 1991, règlement qui, en tout état de cause, cesserait de produire ses effets au plus tard trois ans à partir de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 13 mars 2003, soit le 1er avril 2006;

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 cependant 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, est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, se faire en fonction de la législation applicable 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;

Considérant que la partie adverse estime que les travaux litigieux ont été vraisemblablement réalisés dans le courant du mois de janvier ou de février 2007 et précise que l'affirmation des requérants selon laquelle ces travaux auraient eu lieu lors de la mise en œuvre du permis du 20 janvier 2003, soit en février 2003, n'est pas établie;

Considérant que si les requérants ne déposent aucune pièce de nature à fournir une indication de la date des travaux litigieux, la partie adverse n'apporte, de son côté, aucun élément qui permettrait de penser qu'ils n'auraient eu lieu, comme elle le postule, que peu avant le procès-verbal de constat d'infraction, dressé le 7 février 2007; que la partie adverse ne conteste pas que les travaux d'extension autorisés par le permis du 20 janvier 2003 ont été réalisés, ainsi que l'affirment les requérants, en février 2003; qu'il y a lieu de souligner à cet égard que ce permis imposait l'édification d'un mur sur l'axe mitoyen; qu'à défaut d'éléments en sens contraire, rien ne permet de penser que ce mur n'aurait pas été réalisé en même temps que l'extension de l'habitation; que de tels travaux devaient logiquement entraîner la suppression de la partie du talus qui existait entre la façade de la maison des requérants et le «mur mitoyen» que le permis imposait de construire; que ni

l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent de démentir l'affirmation des requérants selon lesquels les travaux litigieux ont été effectués en février 2003;

Considérant que le R.R.U. applicable jusqu'au 24 mai 2003 était le R.R.U. adopté le 3 juin 1999;

Considérant que, saisi d'un recours contre l'article 21, 2°, alinéas 2 et 3, du Titre VI «Publicités et enseignes» de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999 arrêtant les Titres I à VII du R.R.U., le Conseil d'État a, par un arrêt *s.a. Rossel Outdoor*, n° 101.557 du 6 décembre 2001, considéré que le moyen tiré de la violation de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État était fondé; qu'il relève que l'avis de la section de législation donné le 26 mai 1999, cité au préambule de l'arrêté, se limitait à exposer en quoi la partie adverse n'avait pas respecté les formalités préalables et à conclure que le projet d'arrêté n'était pas en état d'être examiné par la section de législation; qu'il en déduit que, dès lors que le projet devenu l'arrêté du 3 juin 1999 n'a pas été soumis à nouveau à l'avis de la section de législation après accomplissement complet des formalités préalables et que l'arrêté du 3 juin 1999 n'invoque pas l'urgence en lui donnant une justification spéciale, l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État était violé; que l'illégalité constatée par l'arrêt n° 101.557 affecte l'arrêté du 3 juin 1999 dans son intégralité; qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, il y a donc lieu d'en écarter l'application;

Considérant que le motif retenu à titre principal par l'auteur de l'acte attaqué pour refuser le permis n'est pas admissible;

Considérant que le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 février 2011 refusant à Claude Verbesselt et Jocelyne Laffineur le permis d'urbanisme visant la régularisation de la minéralisation d'une zone de recul rue du Maraîcher, 28, à Berchem-Sainte-Agathe.

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 douze novembre deux mille quatorze par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY