

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.475 du 11 mars 2015

208.663/XV-2258

En cause : **1. l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle,**
2. BELVA Simon,
ayant élu domicile chez
Me J. de LANNOY, avocat,
place Jean Jacobs 5
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 avril 2013 par l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle et Simon Belva, qui demandent l'annulation de «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2013 rejetant le recours introduit le 6 avril 2011 par l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle tendant à changer la destination du bâtiment arrière sis rue de Hollande, 40 à 1060 Saint-Gilles»;

Vu le mémoire ampliatif;

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

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

Vu l'ordonnance du 29 octobre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 novembre 2014 à 9 heures 30;

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

Entendu, en ses observations, Me C. VAN HERCK, *loco* Me J. de LANNOY, avocat, comparissant pour les parties requérantes;

Entendu, en son avis contraire, M. L. RENDERS, auditeur adjoint;

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 17 avril 2008, l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle introduit auprès de la commune de Saint-Gilles une demande de permis d'urbanisme relative au bâtiment arrière d'un bien sis rue de Hollande 40, en vue du changement de destination de dépôt en lieu de culte non reconnu.

Selon l'article 3 de ses statuts coordonnés, publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 20 février 2006, ladite association a pour objet social:

- « 1. De diffuser et répandre l'évangile selon Malachie chapitre 4 en exerçant le culte biblique d'adoration et de prédication de la Parole de Dieu.
- 2. Le soutien moral, spirituel et matériel de tout membre qui est dans le besoin ainsi que l'encadrement spirituel et moral de jeunes et de familles.»

En vertu de l'article 4 de ses statuts, «l'association peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet. L'association peut posséder en propriété ou jouissance tous les biens, meubles et immeubles dans la réalisation de son objet.»

Le 8 février 2011, le fonctionnaire délégué donne, sur la demande, un avis défavorable. Le 23 février, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis.

Le 6 avril, l'a.s.b.l. requérante introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le 3 juin, le Collège d'Urbanisme émet un avis défavorable.

Le 10 janvier 2013, le Gouvernement rejette le recours. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est rédigé de la manière suivante:

- « Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,
Vu le code bruxellois de l'aménagement du territoire;
Vu l'arrêté du 3 mai 2001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant le Plan régional d'affectation du sol;
Vu le dossier administratif et notamment:
 - Le procès-verbal du 3 mai 2010 constatant les infractions suivantes:
“La modification du nombre et la répartition des logements du bâtiment avant, la couverture de la cour et le changement de destination d'un hangar pour dépôt de bois en commerce (lieu de culte non reconnu) sans qu'un permis d'urbanisme y afférent n'ait été sollicité et obtenu.”
 - La demande de permis d'urbanisme introduite le 17 avril 2008 par l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle, représentée par Monsieur Simão BELVA, tendant à

changer la destination du bâtiment arrière de dépôt en commerce (lieu de culte non reconnu), rue de Hollande 40;

- L'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente du 9 décembre 2009;

- Les mesures particulières de publicité et le p.v. de clôture d'enquête publique, tenue du 27 octobre 2010 au 10 novembre 2010, attestant qu'aucune réclamation n'a été introduite;

- L'avis de la commission de concertation du 23 novembre 2010 rédigé comme suit :

“Considérant que le bien se situe en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à changer la destination du bâtiment arrière de dépôt en commerce (lieu de culte non reconnu) avec couverture partielle de cour et à placer un escalier de secours;

Vu le procès-verbal de constat d'infraction (PV 13/032/10) dressé le 03/05/2010 pour la modification du nombre et de la répartition des logements du bâtiment avant, la couverture de la cour et le changement de destination d'un hangar pour dépôt de bois en commerce (lieu de culte non reconnu) sans qu'un permis d'urbanisme y afférent n'ait été sollicité et obtenu;

Considérant que la présente demande ne porte que sur la couverture de cour et le bâtiment arrière et que l'appréciation sur les modifications ne peut être infléchie par le poids du fait accompli;

Vu l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente du 09/12/2009 (pas d'objection majeure);

Considérant que pendant l'enquête publique qui s'est déroulée du 27/10/2010 au 10/11/2010, aucune réclamation n'a été introduite;

Considérant que la couverture de cour et l'escalier de secours sont en dérogation aux articles 4 et 6 du Titre I du Règlement Régional d'Urbanisme (profondeur et hauteur de construction) et sont contraires à la politique de dédensification des intérieurs d'îlots et au Plan régional d'affectation du sol arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001 concernant la protection des intérieurs d'îlots (prescription 0.6);

Considérant que la demande de permis n° 2007-243, visant entre autres la couverture de la cour, a été refusée le 13/08/2008;

Considérant que le projet déroge également aux articles 4, 11, 12 et 13 du Titre IV du Règlement Régional d'Urbanisme (accessibilité des lieux aux personnes à mobilité réduite - commerce de plus de 200 m² accessible au public), mais que les dérogations n'ont pas été sollicitées et ne peuvent donc pas être accordées;

Considérant qu'en zone d'habitation, seuls les commerces en liseré de noyau commercial peuvent porter atteinte aux intérieurs d'îlots (prescription particulière 2.5. du Plan régional d'affectation du sol) et que vu la situation hors liseré de noyau commercial et en l'espèce, la couverture partielle de la cour, l'escalier de secours et la destination projetée portent atteinte à l'intérieur d'îlot tant au niveau esthétique qu'au niveau des nuisances et préjudices pour le voisinage (fréquentes nuisances sonores, intimité);

Considérant en conclusion de tout ce qui précède que le projet est contraire au bon aménagement des lieux;

AVIS DÉFAVORABLE.”

- L'avis du fonctionnaire délégué du 8 février 2011 libellé comme suit:

“Considérant que le bien se situe en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à changer la destination du bâtiment arrière de dépôt en commerce (lieu de culte non reconnu) avec couverture partielle de cour et à placer un escalier de secours;

Considérant que la demande a été soumise aux mesures particulières de publicité du 27/10/2010 au 10/11/2010 et qu'aucune réclamation n'a été introduite;

Considérant l'avis défavorable de la commission de concertation en séance du 23/11/2010;

Considérant le procès-verbal de constat d'infraction [...] dressé le 03/05/2010 pour la modification du nombre et la répartition des logements du bâtiment avant, la couverture de la cour et le changement de destination d'un hangar pour dépôt de bois en commerce (lieu de culte non reconnu) sans qu'un permis d'urbanisme y afférent n'ait été sollicité et obtenu;

Considérant que la présente demande ne porte que sur la couverture de cour et le bâtiment arrière;

Considérant que la couverture de cour et l'escalier de secours sont en dérogation aux articles 4 et 6 du Titre 1 du Règlement Régional d'Urbanisme (profondeur et hauteur de construction) et sont contraires à la politique de dédensification des intérieurs d'îlots et au Plan régional d'affectation du sol arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001 concernant la protection des intérieurs d'îlots (prescription 0.6);

Considérant que cette demande fait suite à un refus de permis d'urbanisme n° 2007-243 émis le 13/08/2008 [...], ayant notamment comme objet la couverture de la cour;

Considérant que le projet déroge également aux articles 4, 11, 12 et 13 du Titre IV du Règlement Régional d'Urbanisme (accessibilité des lieux aux personnes à mobilité réduite - commerce de plus de 200 m² accessible au public), mais que les dérogations n'ont pas été sollicitées et ne peuvent donc pas être accordées;

Considérant que [dans] le glossaire du PRAS, l'affectation projetée s'apparente à du commerce vu l'absence de l'attestation de culte reconnu dans le dossier;

Considérant qu'en zone d'habitation, seuls les commerces en liseré de noyau commercial peuvent porter atteinte aux intérieurs d'îlots (prescription particulière 2.5. du Plan régional d'affectation du sol) et que vu la situation hors liseré de noyau commercial et en l'espèce, la couverture partielle de la cour, l'escalier de secours et la destination projetée portent atteinte à l'intérieur d'îlot tant au niveau esthétique qu'au niveau des nuisances et préjudices pour le voisinage (fréquentation, nuisances sonores, intimité);

Considérant l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente du 09/12/2009 (pas d'objection majeure);

Considérant que le projet est contraire au bon aménagement des lieux,

AVIS DÉFAVORABLE."

- La décision de refus prise le 23 février 2011 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles, notifiée le 10 mars 2011 au demandeur et au fonctionnaire délégué, pour les motifs suivants :

“Art. 1^{er}. Le permis sollicité par Monsieur BELVA Simão, représentant Grâce Tabernacle a.s.b.l. est refusé :

1^o pour les motifs indiqués dans l'avis reproduit ci-dessus du fonctionnaire délégué;”

- Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 6 avril 2011 par l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle, représentée par Monsieur Simão Belva;

Considérant que la requérante n'a pas demandé à être entendue;

- L'avis du Collège d'urbanisme rendu le 3 juin 2011 en application de l'article 171 du Cobat:

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol;

Considérant que la parcelle se compose d'un immeuble d'habitation à front de rue et d'un hangar en fond de parcelle;

Considérant que la demande vise à régulariser le changement de destination de cet arrière-bâtiment de dépôt en lieu de culte; que ce changement de destination s'accompagne d'une série de travaux tels que, d'une part, dans la cour séparant les 2 immeubles, la couverture partielle de celle-ci et le placement d'un escalier de secours et, d'autre part, à l'intérieur de l'arrière-bâtiment, le cloisonnement partiel des plateaux pour la création de locaux sanitaires et de bureaux, le déplacement de l'escalier existant et le placement d'une nouvelle porte vitrée au 1^{er} étage de la façade avant permettant l'accès à l'escalier de secours en colimaçon;

Considérant que l'activité sollicitée consiste en un lieu de culte non reconnu et s'assimile, en l'espèce, à un commerce au sens du glossaire du plan régional d'affectation du sol;

Considérant que la demande est contraire à la prescription 2.3. de ce plan en ce que la superficie de plancher du commerce sollicitée, à savoir 380 m², dépasse les 150 m² autorisés en dehors des liserés de noyau commercial, tout comme les 300 m² jusqu'auxquels cette superficie peut être portée sous certaines conditions;

Qu'elle contrevient également à la prescription 2.5. 1° de ce même plan en ce que seuls les commerces situés en liseré de noyau commercial peuvent porter atteinte aux intérieurs de l'îlot;

Considérant, en outre, que la demande contrevient, d'une part, à l'article 4 du Titre I du Règlement Régional d'Urbanisme en matière de profondeur de construction pour la couverture partielle de la cour et, d'autre part, aux articles 11, 12 et 13 du Titre IV de ce même règlement en ce que ce commerce, dont les locaux accessibles au public ont une superficie nette totale de plus de 200 m², ne dispose ni d'un accès à la salle de prière du 1^{er} étage ni d'une toilette qui soient adaptés aux personnes à mobilité réduite;

Arguments de la requérante

La requérante regrette de ne pas avoir reçu son permis alors qu'elle a engagé des travaux de transformation importants et répondu aux exigences de sécurité dictées par les pompiers.

Examen

Considérant que le recours est recevable;

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol;

Considérant que la demande est contraire à différentes prescriptions du plan à savoir la prescription 2.3 concernant la superficie de plancher autorisée et la prescription 2.5 en ce que seuls les commerces situés en liseré de noyau commercial peuvent porter atteinte aux intérieurs d'îlot;

Qu'en effet, la destination projetée porte atteinte à l'intérieur d'îlot tant au niveau esthétique qu'au niveau des nuisances et préjudices pour le voisinage;

Que les travaux demandés n'améliorent pas la situation existante;

Qu'une attention particulière doit également être accordée aux recommandations issues du plan bruit Plan 2000-2005 de lutte contre le bruit en milieu urbain;

Qu'ainsi, il faut se reporter aux chapitres spécifiques 10.1 concernant les bruits de voisinage, 10.3 concernant les activités nocturnes en plein air et 10.4 sur les établissements ouverts au public tels que cafés, bars, restaurants et salles de spectacle;

Que le changement de destination sollicité ne tend pas vers l'objectif de qualité fixé pour obtenir une situation acoustique satisfaisante;

Sur proposition du Ministre-Président qui a les Pouvoirs locaux, l'Aménagement du Territoire, les Monuments et les Sites, la Propreté publique et la Coopération au Développement dans ses attributions,

Arrête:

Article 1^{er}. Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 6 avril 2011 par l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle, représentée par Monsieur Simão Belva tendant à changer la destination du bâtiment arrière de dépôt en commerce (lieu de culte non reconnu), rue de Hollande 40 à Saint-Gilles est recevable mais non fondé;
[...];

Considérant que la première partie requérante a intérêt au recours en sa qualité de demandeur de permis; qu'en revanche, Simon Belva est le trésorier de l'a.s.b.l. et n'a pas intérêt direct au recours; que la requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite par la seconde partie requérante;

Considérant que la requérante expose que l'acte attaqué lui a été notifié par un courrier déposé sous pli recommandé à la poste le 26 février 2013; que la requête est recevable *ratione temporis*;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de «l'article 2 des prescriptions particulières du PRAS, du glossaire du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs»; que la requérante fait valoir que le bien concerné par l'acte attaqué est situé en zone d'habitation au PRAS, que la demande tend à autoriser l'utilisation du bâtiment arrière comme lieu de culte et que c'est à tort que la partie adverse a qualifié cette activité de commerciale puisqu'aucun service rémunéré n'y est presté et qu'aucun bien n'y est vendu; que, selon la requérante, il s'agit d'une activité culturelle, dont l'implantation en zone d'habitation est autorisée par l'article 2, point 2, des prescriptions particulières du PRAS, pour une surface pouvant aller jusqu'à 1000 m²;

Considérant que les prescriptions particulières B.2. du PRAS, relatives aux zones d'habitation, sont rédigées comme suit:

« 2.1. Ces zones sont affectées aux logements.

2.2. Ces zones peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public et aux activités productives dont la superficie de plancher de l'ensemble de ces fonctions ne dépasse pas, par immeuble 250 m². Cette superficie est portée à 1.000 m² pour les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux et de santé.

Ces zones peuvent également être affectées aux bureaux dont la superficie de plancher est limitée à 250 m² par immeuble.

L'augmentation des superficies de plancher des activités productives et des superficies de bureaux peut être autorisée jusqu'à 500 m² par immeuble aux conditions suivantes:

1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone;

3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux activités productives peut être portée à 1.500 m² par immeuble à condition que cette possibilité soit prévue par un plan particulier d'affectation du sol.

2.3. 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 au commerce lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux commerces ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 150 m².

Cette superficie peut être portée à 300 m², par projet et par immeuble, aux conditions suivantes:

1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone;

3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

2.4. Ces zones peuvent aussi être affectées aux établissements hôteliers d'une capacité de vingt chambres. Cette capacité peut être portée à cinquante chambres moyennant mesures particulières de publicité.

2.5. Conditions générales pour toutes les affectations visées aux prescriptions 2.1 à 2.4 :

1° seuls les actes et travaux relatifs au logement, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public ainsi qu'aux commerces en liseré de noyau commercial peuvent porter atteinte aux intérieurs d'îlots;

2° les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations s'accordent avec celles du cadre urbain environnant; leurs modifications sont soumises aux mesures particulières de publicité;

3° la nature des activités est compatible avec l'habitation;

4° la continuité du logement est assurée.»;

Considérant que, dans le glossaire du PRAS, le commerce est défini comme étant «l'ensemble des locaux accessibles au public dans lesquels lui sont fournis des services ou dans lesquels lui sont vendus des biens meubles, y compris les bureaux accessoires et locaux annexes»;

Considérant que cette définition identifie les locaux devant être qualifiés de «commerce» pour l'application du PRAS en indiquant qu'il s'agit non seulement des locaux accessibles au public, dans lesquels sont accomplis les actes de commerce, mais aussi des bureaux et des locaux annexes; qu'il ne résulte pas de cette définition que tout «service» doive être considéré comme étant du commerce; qu'en effet, des «services» peuvent être prestés, par exemple dans le domaine de la santé, du sport ou de la culture, en dehors de l'esprit de lucre qui caractérise le commerce; que de tels services ne peuvent être considérés comme constituant du commerce;

Considérant qu'il résulte de ses statuts que la requérante exerce des activités de culte, d'une part, et de soutien moral, spirituel et matériel de ses membres ainsi que d'encadrement moral et spirituel des jeunes et de leurs familles, d'autre part; qu'aucune de ces activités ne comporte la vente de biens meubles; que,

par ailleurs, ni les activités purement culturelles ni le soutien et l'encadrement proposés par l'association requérante ne peuvent être considérés comme des services relevant du commerce dès lors que la requérante expose qu'il ne s'agit pas de services rémunérés;

Considérant que le glossaire du PRAS définit l'équipement d'intérêt collectif de la manière suivante:

« Construction ou installation qui est affectée à l'accomplissement d'une mission d'intérêt général ou public, notamment les services des pouvoirs locaux, les immeubles abritant les assemblées parlementaires et leurs services, les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de culte reconnus et de morale laïque.

Sont également considérés comme de l'équipement d'intérêt collectif ou de service public, les missions diplomatiques, les postes consulaires de carrière des États reconnus par la Belgique ainsi que les représentations des entités fédérées ou assimilées de ces États.

Sont exclus les locaux de gestion ou d'administration des autres services publics.»;

Considérant que l'énumération contenue dans la première phrase de cette définition n'est pas limitative; que la circonstance que sont explicitement mentionnés les «équipements [...] de cultes reconnus» n'implique pas que seraient exclus de la notion d'équipement d'intérêt collectif les locaux affectés à des cultes non reconnus; qu'une telle exclusion serait dépourvue de pertinence par rapport aux objectifs de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; que les locaux dans lesquels est exercé le culte qui constitue le premier aspect de l'objet social de la requérante, doivent être considérés comme constituant un équipement d'intérêt collectif au sens de la définition qu'en donne le glossaire du PRAS; que, par ailleurs, l'exercice d'un culte s'accompagne souvent d'une forme d'accueil, de soutien moral, d'accompagnement ou d'encadrement; que de telles activités, qui constituent le second aspect de l'objet social de la requérante, peuvent être considérées comme un accessoire de l'activité culturelle;

Considérant que c'est à tort que la partie adverse a qualifié de «commerce» les activités exercées par la requérante et que, sur la base de cette qualification, elle a considéré que la demande violait la prescription 2.3 du PRAS, qui concerne les commerces, ainsi que la prescription 2.5 en ce qu'elle s'applique aux commerces;

Considérant que le premier moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen, qui, à le supposer fondé, n'est pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2013 rejetant le recours introduit le 6 avril 2011 par l'a.s.b.l. Grâce Tabernacle tendant à changer la destination du bâtiment arrière sis rue de Hollande, 40 à 1060 Saint-Gilles».

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la deuxième partie requérante, Monsieur BELVA Simon, et de la partie adverse, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le onze mars deux mille quinze par :

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

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY