

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.313 du 28 octobre 2016

212.717/XV-2578

En cause : **LUMEN** Wilfried,
ayant élu domicile chez
Me G.-H. BEAUTHIER, avocat,
rue Berckmans 89
1060 Saint-Gilles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 juin 2014, par laquelle Wilfried LUMEN demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mars 2014 lui refusant le permis d'urbanisme visant à régulariser un parking sur dalles en béton gazon de 17 emplacements sis rue du Magasin 16-26 à 1000 Bruxelles;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme V. FRANCK, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 11 octobre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Cl. CAILLET, *loco* Me G.-H. BEAUTHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme V. FRANCK, premier 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 de la cause se présentent comme suit :

Le requérant est propriétaire d'un bien sis sur le territoire de la ville de Bruxelles, rue du Magasin, 16-26, qui semble avoir été utilisé d'abord comme immeuble de logement et qui serait actuellement exploité en tant qu'hôtel.

Le 20 novembre 1984, il obtient de la ville de Bruxelles un permis de bâtir l'autorisant à démolir des arrière-bâtiments (ateliers) en vue d'aménager une cour pourvue de dix emplacements de parking pour véhicules et d'espaces plantés.

Le permis, accompagné d'un plan où les espaces plantés totalisent 100 m², est motivé par l'avis conforme favorable du fonctionnaire délégué, libellé comme suit :

« La dérogation à l'article 15 du règlement sur les bâtisses de l'Agglomération est accordée compte tenu de l'affectation au plan de secteur (zone mixte d'habitation et d'entreprise) et que l'aménagement proposé est directement complémentaire de l'affectation principale de la propriété (logement)».

Un plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) n° 60-07bis dénommé «Anvers-Yser» est adopté le 8 avril 1993 pour le territoire où est situé le bien. La cour-parking y est inscrite en zone de cours et jardins, «zone affectée à l'agrément».

En 2001, le plan régional d'affectation du sol (PRAS) inscrit le bien en zone mixte habitat - entreprises et en ZICHEE.

En 2006, le règlement régional d'urbanisme (R.R.U.) est adopté.

Le 20 août 2009, il est constaté, dans un procès-verbal du service d'Urbanisme de la ville de Bruxelles, que le requérant n'a pas respecté le permis de 1984 : les plantations n'ont pas été réalisées et 17 places de parking ont été aménagées au lieu de 10.

Ce procès-verbal fait suite à une lettre du 15 juillet 2008 qui faisait déjà état de la non-conformité du site au permis, suivie d'un rappel daté du 4 décembre 2008. Le requérant s'était engagé, dans un courrier du 26 novembre 2008, à se conformer aux dispositions légales, à supprimer sept places de parking et à aménager une zone de jardin.

Le 28 février 2011, par l'entremise de son architecte, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme qui n'indique pas qu'il s'agit d'une demande de régularisation. La situation présentée comme existante est celle du permis de 1984, ce dernier n'étant d'ailleurs pas évoqué explicitement; l'objet de la demande est de passer de 10 à 17 emplacements de parking et de remplacer la dalle en béton actuelle par un revêtement en pavés et pavés-gazon planté, ces derniers devant être installés dans la zone de manœuvre de parking. Les photos jointes attestent, elles, de la réalité de la situation, sans que le nombre total d'emplacements y soit clairement identifié.

L'enquête publique est organisée du 9 au 23 mars 2012 au motif d'«atteinte à l'intérieur d'îlot et modifications des caractéristiques urbanistiques». Aucune réclamation n'est introduite.

D'après les parties, la commission de concertation émet le 3 avril 2012 un avis unanimement défavorable motivé notamment comme suit : «Considérant qu'il s'agit d'un parking en intérieur d'îlot».

Le 16 juin, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles refuse le permis sollicité. Ce refus fait référence au procès-verbal de constat d'infraction de 2009 et au P.R.A.S. Il est principalement motivé comme suit :

- « considérant les dérogations au R.R.U., Titre 1^{er}, article 13 (surface perméable) et Titre VIII, article 4 (caractéristiques des emplacements);
- considérant que l'augmentation du nombre d'emplacements de parking se situe en intérieur d'îlot;
- considérant la suppression des bacs à plantes (100 m²);
- considérant que l'augmentation du nombre d'emplacements parkings augmente les nuisances sonores en intérieur d'îlot;
- considérant que le bon aménagement des lieux vise à conserver les intérieurs d'îlots en espaces de calme et de verdure».

Il est notifié le 22 août au demandeur de permis.

Le 19 septembre, celui-ci introduit un recours contre cette décision auprès du Collège d'urbanisme. Dans ce recours, il rappelle avoir obtenu en 1984 un permis d'urbanisme qui prévoyait 10 places de parking et 100 m² d'espaces verts; il indique que, «un procès-verbal ayant été établi le 20 août 2009, soit 25 ans après les aménagements», il a eu le souci de régulariser la situation. Il écrit que ce sont

«finalement» 17 places de parking qui ont été construites car «il a fait face progressivement à une demande de parking plus importante» et évoque «l'état parfait des lieux transformés au fil du temps par le requérant qui a pris soin d'aménager des espaces de verdure». Il signale qu'il s'agit d'un site industriel qui a été rénové et ne comportait aucune verdure avant 1984, que ce parking sert à des entreprises et à un hôtel sis à proximité immédiate et est nécessaire à leur viabilité; il estime qu'aucune fenêtre ne permet d'entendre ou de voir le parking et que celui-ci n'apporte aucune nuisance sonore; enfin, selon lui, vu la hauteur des murs et la configuration des lieux, seules des plantations résistantes et ne nécessitant pas de soleil pourraient y survivre.

Le 26 novembre, après avoir entendu la sœur et le conseil du requérant, le collègue d'urbanisme émet un avis défavorable qui est principalement motivé comme suit :

« Considérant qu'il existe, pour le territoire où se situe le bien, un plan particulier d'affectation du sol dénommé "Yser" approuvé le 8 avril 1993;

Considérant que le bien a fait l'objet d'un permis d'urbanisme délivré en 1984 prévoyant l'aménagement de 10 places de stationnement et d'un espace vert de 100 m² répartis sur le pourtour du parking;

Considérant que la demande vise à régulariser l'aménagement de 17 places de stationnement et à remplacer la dalle en béton par des dalles gazon dans la zone de manœuvre;

Considérant que le parking se situe en "zone de cours et jardins" du P.P.A.S.; que l'article 5 dudit P.P.A.S. dispose que "cette zone est affectée à l'agrément. Cette zone ne peut recevoir de constructions hors sol. Aucune cour couverte n'est autorisée.";

Que, par conséquent, la demande est contraire au P.P.A.S., en ce que la disparition de l'espace vert de 100 m² qualifié d'agrément a été remplacé par des zones de stationnement supplémentaires;

Qu'en vertu de l'article 155, § 2, du CoBAT, l'affectation d'une zone est une donnée essentielle, à laquelle aucune autorité ne peut déroger;

Qu'il y a dès lors lieu de refuser le permis".

Le 20 mars 2014, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale refuse le permis sollicité. Ce refus est principalement motivé comme suit :

« Que la demande se situe également dans le périmètre du Plan particulier d'affectation du sol n° 60-07bis dénommé "Quartier Anvers-Yser", approuvé le 8 avril 1993, lequel situe la demande en zone de cours et jardins;

Considérant que la demande vise à régulariser la création, en intérieur d'îlot, de 17 emplacements de parking et à remplacer, dans la zone de manœuvre, la dalle en béton existante par des dalles gazon;

Considérant que cet intérieur d'îlot a fait l'objet d'un permis d'urbanisme en 1984 visant "la démolition d'un entrepôt et l'aménagement d'un jardin avec parking"; que la réalisation d'un jardin et de 10 emplacements de parking a ainsi été autorisée;

Considérant que c'est à juste titre que le Collège d'urbanisme estime que la demande est contraire au plan particulier d'affectation du sol actuellement en vigueur, en ce que la disparition de l'espace vert de

100 m² qualifié d'agrément a été remplacé par des zones de stationnement supplémentaires;

Que l'article 5 du Plan particulier d'affectation du sol "Quartier Anvers-Yser" précise effectivement que "cette zone est affectée à l'agrément. Cette zone ne peut recevoir de constructions hors sol. Aucune cour couverte n'est autorisée";

Que l'affectation d'une zone constituant une donnée essentielle à laquelle l'article 155, § 2, du CoBAT ne permet pas de déroger, le permis d'urbanisme doit être refusé».

Ce refus, constituant l'acte attaqué, a été notifié au requérant le 8 avril 2014;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du permis de bâtir délivré le 20 novembre 1984 et de son caractère définitif, des articles 330, § 2, et 102, alinéa 1^{er}, du CoBAT lus en combinaison avec l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 janvier 2004 relatif aux permis de durée limitée, de la violation du principe de sécurité juridique, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il rappelle que le permis de bâtir qui lui a été délivré le 20 novembre 1984 a autorisé 10 emplacements de parking, et qu'on ne peut interpréter sa demande de régularisation comme une renonciation à ce permis; qu'il précise que c'est par erreur que la demande vise les 17 emplacements de parking au lieu de viser seulement les 7 emplacements aménagés sans permis; qu'il affirme qu'en refusant le permis sollicité, par erreur, pour ces 10 places, et en ne reconnaissant pas le maintien de ces 10 places dans l'ordonnancement juridique, la décision attaquée viole le permis de 1984 et les dispositions visées au moyen;

Considérant que, comme le précise la partie adverse, l'acte attaqué n'a pour portée que de refuser la régularisation de l'aménagement des sept places de parking non prévues par le permis du 20 novembre 1984, auquel il est fait expressément référence; qu'il ne met pas en cause la régularité des dix emplacements autorisés par ce permis; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'arrêté royal du 28 novembre 1979 adoptant le plan de secteur de l'Agglomération bruxelloise, de l'erreur de droit, du défaut d'examen sérieux ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il invoque la jurisprudence selon laquelle l'octroi ou le refus d'un permis 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; qu'il affirme que 7 des 17 emplacements de parking furent aménagés sans autorisation en 1984; qu'il constate que la partie adverse a statué à la lumière du PRAS entré en vigueur le 29 juin 2001, du R.R.U. entré en vigueur le 29 décembre 2006 et du P.P.A.S. Anvers-Yser adopté le 8 avril 1993, réglementations dont aucune n'était en vigueur au moment où l'infraction faisant l'objet de la demande de régularisation a été commise; qu'il relève qu'à ce moment, seuls étaient en vigueur le plan de secteur adopté par arrêté royal du 28 novembre 1979 et le règlement général sur les bâtisses adopté par l'arrêté royal du 17 juillet 1975; qu'il affirme que ces réglementations ainsi que la conception du bon aménagement des

lieux de l'époque permettaient la construction d'emplacements de parking en intérieur d'îlot, ce dont témoignerait le permis accordé en 1984; qu'il précise qu'à cette époque, selon le glossaire du plan de secteur, la notion de logement visée par le permis de bâtir de 1984 englobait la notion d'hôtel, et que les autorités privilégiaient alors le développement des activités économiques et non la protection de l'habitat et des intérieurs d'îlot en tant que lieu de calme et de verdure;

qu'à l'appui de son mémoire en réplique, il rappelle l'article 52 de la loi organique de l'aménagement du territoire du 29 mars 1962, qui prévoit la péremption du permis lorsque le bénéficiaire n'a pas commencé les travaux dans l'année de sa délivrance, et les termes du procès-verbal d'infraction, et produit des pièces destinées à établir la date d'aménagement des emplacements en infraction, soit :

- une photo aérienne du parking litigieux prise en 1986 par l'Institut Géographique National;
- un témoignage de G. LO MENZO, domicilié à proximité du parking lors de sa construction;
- une invitation à un baptême organisé dans l'établissement, datant de novembre 1991 et faisant état d'un parking attenant à l'immeuble;

qu'il estime que ces éléments combinés établissent que les emplacements illégaux ont été construits dès la mise en œuvre du permis de 1984; qu'il ajoute que ses déclarations dans son recours au Gouvernement attesteraient tout au plus du fait qu'entre sa demande de permis de bâtir portant sur dix emplacements de parking et la mise en œuvre de ce permis, il a été confronté à une augmentation de la clientèle et partant à un besoin croissant en places de stationnement, l'incitant à aménager sept emplacements supplémentaires;

que, dans son dernier mémoire, il insiste sur le témoignage de G. LO MENZO, établissant que tous les emplacements étaient déjà construits en 1988, ce qui justifiait l'application du droit en vigueur et de la conception du bon aménagement des lieux qui prévalaient à cette date; qu'il affirme ne pas comprendre comment l'autorité aurait pu ignorer qu'il s'agissait d'une demande de régularisation eu égard au procès-verbal d'infraction, aux photos annexées à la demande de permis et aux termes du recours introduit devant le Collège d'urbanisme; qu'il soutient que, dans ces conditions, l'autorité délivrante devait au moins s'interroger sur la date de réalisation des actes et travaux illégaux et que le défaut de précision dans la demande ne dispensait pas la partie adverse de donner une motivation quant au droit applicable; qu'il invoque l'arrêt n° 225.864, du 17 décembre 2013, et observe que la motivation formelle de l'acte attaqué révèle que l'autorité s'est contentée d'appliquer la réglementation actuellement en vigueur, sans s'interroger sur la date de réalisation de l'infraction; que, selon lui, le témoignage de G. LO MENZO n'est pas tardif puisqu'il vient seulement confirmer la date de réalisation des travaux telle qu'énoncée dans le recours administratif, qui indiquait bien que le procès-verbal avait été établi 25 ans après les aménagements; qu'il estime que rien ne justifie d'écarter ce témoignage, auquel la partie adverse a bien eu la possibilité de réagir;

Considérant que l'octroi ou le refus d'un permis d'urbanisme 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 c'est en principe au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement

en vigueur de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis;

qu'en l'espèce, ni la demande initiale ni le recours administratif introduit par le requérant ne comportent d'éléments susceptibles d'établir à quelle date les emplacements à régulariser ont été aménagés; qu'au contraire, la demande est rédigée comme s'il s'agissait de travaux nouveaux; que le recours administratif ne sollicite pas l'application du droit antérieur et décrit une évolution progressive de la situation et des lieux «transformés au fil du temps», ce qui se concilie mal avec l'hypothèse d'un aménagement infractionnel dès 1984 ou 1985; que, si ce recours indique bien que le procès-verbal a été dressé «25 ans après les aménagements», cette phrase semble se borner à critiquer la tardiveté du constat d'infraction; que, lors de l'adoption du P.P.A.S. en 1993, la parcelle a été affectée en zone de cours et jardins, sans que le plan de la situation existante ne permette de préciser l'état des lieux à cette époque; qu'aucune circonstance concrète ou élément matériel ne devait amener la partie adverse à considérer d'office comme établi que l'infraction avait été commise dès l'exécution du permis de 1984;

que, dès lors, au regard des éléments de la demande et du recours, la partie adverse a légalement pu tenir compte des règlements auxquels elle s'est référée, tous antérieurs au constat d'infraction dressé le 20 août 2009; que les pièces produites par le requérant en annexe à son mémoire en réplique, et particulièrement le témoignage de G. LO MENZO, ne peuvent modifier cette conclusion, le Conseil d'État n'ayant pas à apprécier une nouvelle demande de régularisation, mais bien à se prononcer sur la légalité de l'acte attaqué; qu'en fondant son refus sur l'affectation donnée à la parcelle par le P.P.A.S., la partie adverse n'a pas commis d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation; que le requérant ne précise pas non plus en quoi le plan de secteur de 1979 serait violé par l'acte attaqué; que le deuxième moyen n'est pas fondé,

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur dans les motifs; qu'il estime que l'acte attaqué ne motive pas adéquatement le refus du permis d'urbanisme de régularisation et qu'il n'est pas à même de comprendre les raisons qui ont motivé ce refus; que, selon lui, l'acte attaqué ne reprend qu'une partie des motifs développés dans son recours et lors de son audition et se contente de qualifier le lieu d'intérieur d'îlot et d'y appliquer les conséquences imposées par la réglementation actuelles, sans examiner les circonstances de l'espèce; qu'il rappelle avoir fait état de sa qualité d'exploitant d'un hôtel rue du Magasin et du fait que les emplacements constituaient l'accessoire nécessaire de cet hôtel et permettaient de décharger les emplacements publics environnants; qu'il ajoute qu'aucune réclamation n'a été déposée lors de l'enquête publique;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué suffit à comprendre les raisons pour lesquelles la régularisation a été refusée; qu'il ne peut être reproché à la

partie adverse de ne pas avoir examiné les arguments de fait avancés par le demandeur de permis à l'appui de son recours, et énoncés à ce titre dans le préambule de l'arrêté; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite que le requérant soit condamné à lui verser une indemnité de procédure fixée au taux de base de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge du requérant.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-huit octobre deux mille seize 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