

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.643 du 14 mars 2017

211.738/XV-2486

En cause :

VAN HOORICKX Georges,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 21 février 2014, Georges Van Hoorickx demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 10 octobre 2013 en vue de «réaliser un espace couvert, supprimer et remplacer des parterres, implanter du mobilier urbain».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. l'auditeur Yves DELVAL a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Une ordonnance du 28 avril 2016 a fixé l'affaire à l'audience publique du 17 mai 2016 à 9 heures 30.

M. Imre KOVALOVSKY, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le requérant est domicilié au 45 de la rue Godecharle à 1050 Bruxelles, soit à proximité immédiate de l'extrémité vers la chaussée de Wavre de la dalle appelée «Mail» recouvrant les voies de chemin de fer à la hauteur de la gare de Bruxelles-Luxembourg.

Dans le cadre de l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale du 15 septembre 1993 relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, le Service Public Fédéral Mobilité et Transports introduit une demande de permis d'urbanisme afin de réaliser des travaux d'infrastructure consistant en la «réalisation d'un espace couvert, suppression et remplacement des parterres, implantation de mobilier urbain».

Le bien est situé, au PRAS, en réseau viaire et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement.

La notice explicative de la demande de permis indique notamment ce qui suit:

« La pointe Sud du Mail Européen à l'articulation avec le tissu urbain de la chaussée de Wavre se prête à la construction d'un pavillon en structure légère, multifonctionnel, pouvant accueillir un relais d'information, notamment pour l'Institut Royal des Sciences Naturelles, le musée Wiertz et une halte vélos. Ce programme sera conçu pour rendre le mail plus fonctionnel et convivial à la pointe Sud.

[...]

OBJECTIFS :

- ° Faisabilité technique et réalisme dans le budget imparti par Beliris ;
- ° Rétablir un rapport d'échelle équilibré: l'ouvrage est un réducteur d'échelle entre la zone du parlement et le quartier;
- ° Formaliser l'idée d'un passage et d'une continuité visuelle et spatiale entre la nouvelle promenade le long du talus et le Mail du Parlement;
- ° Envisager une forme et une esthétique sculpturale qui confère un intérêt et une attractivité en soi;

° À plus long terme, une occupation commerciale ou équipementielle peut être organisée sous la couverture».

Dans les documents accompagnant la demande de permis, il est précisé, à propos de l'occupation du lieu, ce qui suit:

« L'espace se veut ouvert et flexible à des appropriations diverses. De nombreux bancs permettent aux passants ou aux fonctionnaires et travailleurs du Quartier Européen de faire une pause, à l'abri sous l'auvent ou au soleil. Le revêtement de sol délimite un espace aisément appropriable pour des événements divers, marchés, concerts, projection cinéma, exposition, *etc.* Des arrivées en eau et électricité seront prévues dans la structure afin de faciliter l'utilisation du lieu par des organisations tierces».

Un avis de réception de dossier incomplet daté du 12 octobre 2012 est envoyé en application de l'article 176 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT). Le dossier est complété le 7 février 2013 et il en est accusé réception le 15 avril.

Par des courriers du même jour est demandé l'avis de la S.N.C.B. Holding, d'Infrabel, de Bruxelles-Mobilité, du collège des bourgmestre et échevins d'Ixelles, de la S.D.R.B., de l'I.B.G.E. ainsi que de la direction des monuments et des sites.

Une enquête publique est organisée du 2 au 31 mai. Une réclamation est introduite par le requérant. Deux personnes ainsi que l'association du Quartier Léopold demandent à être entendues par la commission de concertation.

La commission de concertation n'a pas émis d'avis.

Le 26 juillet, la commune d'Ixelles donne un avis favorable sous réserve de l'aménagement de deux bancs.

Le 10 octobre 2013, le permis est délivré par le fonctionnaire délégué. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit:

«Considérant que le bien se situe en réseau viaire et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande tend à réaliser un espace couvert, supprimer et remplacer des parterres, implanter du mobilier urbain;

Considérant que la chaussée de Wavre est une voirie régionale et vu l'avis émis par Bruxelles Mobilité en son courrier du 2/05/2013 [...];

Considérant que la structure prévue se situe dans la zone de surcharge permanente exceptionnelle de 1000 kg/m²; que les ancrages de la nouvelle structure sont inclus dans les 16 cm de la dalle de compression des poutres en L couvrant le chemin de fer;

Considérant l'avis émis par Infrabel en son courrier du 30/04/2013 [...], qu'il a lieu de respecter en ce qui concerne l'approbation préalable des notes de calcul avant l'exécution des travaux;

Considérant que les remarques et observations introduites durant l'enquête publique ou émises lors de la séance de la commission de concertation du 19 juin 2013 portent principalement sur:

- les nuisances riveraines engendrées par l'occupation spontanée ou événementielle (actions de promotion publiques ou privées, manifestations,...) d'une structure couverte;
- le parti pris trop minéral de l'aménagement de l'espace public qui mériterait d'être verdurisé et traité comme un espace de détente;
- le rôle que jouent les plantations et les arbres actuels dans la réduction d'échelle voulue par le projet;
- le caractère non constructible du mail;
- la trop grande dimension de la structure projetée;
- le caractère superflu de la dépense publique comparativement à d'autres urgences;

Considérant que la commission de concertation n'a pas émis d'avis dans les délais requis;

Considérant que ce projet fait partie du schéma directeur des diverses interventions dans le quartier européen; que l'animation de la pointe sud du mail est prévue depuis l'aménagement de cette dalle, afin de liaisonner la promenade du mail avec les quartiers avoisinants;

Considérant que l'ouvrage doit permettre d'articuler les volumes des immeubles de logement qui bordent le mail avec les maisons de la chaussée de Wavre, et agir en tant que réducteur d'échelle;

Considérant que l'objet de la demande consiste à installer une structure en acier auto-patinable de 8 mètres de haut et d'une emprise au sol de 390 m² (12,5 m x 31,25 m), à remplacer le revêtement de sol en pierres de Chine existant sous la structure par de la brique ainsi qu'à implanter des bancs en béton/acier sous et aux abords de la structure;

Considérant que le projet vise à créer un point d'articulation à la pointe sud du mail par rapport aux divers éléments de l'environnement actuel et à la liaison projetée le long du chemin de fer vers la rue du Viaduc;

Considérant que la forme ouverte de la structure n'interrompt pas les perspectives visuelles à cet endroit;

Considérant que des sources de lumière de tonalité blanche sont intégrées aux montants de la structure;

Considérant que la structure et ses abords permettent des appropriations diverses, que des points d'arrivée en eau et en électricité sont prévus dans la structure;

Considérant que les événements qui s'y dérouleront feront l'objet d'une autorisation préalable de la commune; que, dès lors, ils ne compromettent ni la sûreté ni la tranquillité ni la propreté des lieux;

Considérant que les deux grands bancs projetés en bout de mail ne doivent pas gêner les cheminements piétons naturels en provenance de la chaussée de Wavre depuis les traversées des rues Godecharle et Wiertz; qu'il y a lieu dès lors de déplacer légèrement le banc sis à l'angle de la chaussée de Wavre et de la rue Wiertz vers l'ouest;

Considérant que les traversées piétonnes doivent être adaptées aux P.M.R.»;

IV. Quant à l'existence de l'objet du recours

A. Argumentation des parties

Considérant qu'en annexe à son dernier mémoire, la partie adverse transmet un courrier du 16 mars 2016 signé par C. Bossut, conseiller général du

S.P.F. Mobilité et Transports, confirmant que Beliris renonce à tous les droits découlant du permis du 10 octobre 2013 et que le pavillon ne sera pas construit;

Considérant que le requérant souligne qu'il convient de vérifier si la simple copie d'un courrier signé par C. Bossut, conseiller général, sur un papier à en-tête de Beliris constitue la preuve d'une renonciation en bonne et due forme du bénéficiaire du permis attaqué ;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le S.P.F. Mobilité et Transports n'est pas à la cause; qu'il n'est pas certain que le conseiller général ayant signé le courrier du 16 mars 2016 soit l'organe compétent pour renoncer au permis attaqué; que l'objet du recours n'a pas disparu;

V. Fond

Premier moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le premier moyen est pris de la «violation des articles 3 à 9 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de la violation des articles 2, 3, 124, 142 à 148 et 175 à 177 ainsi que de l'annexe B, point 24 du CoBAT, de la violation des principes de bonne administration et du devoir de minutie, et de l'excès de pouvoir»;

que le requérant expose en substance qu'en vertu de l'article 176 du CoBAT, le fonctionnaire délégué doit vérifier concrètement et adéquatement si la demande de permis d'urbanisme est soumise à une étude d'incidences ou à un rapport d'incidences conformément aux articles 128 à 141 ou 142 à 148 du même Code et qu'il n'apparaît pas que cette vérification ait été effectuée en l'espèce;

qu'il soutient que la demande devait être soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement en vertu du point 24 de l'annexe B du CoBAT qui vise la «création d'équipements sportifs, culturels, de loisirs, scolaires et sociaux dans lesquels plus de 200 m² sont accessibles aux utilisations de ces équipements» puisqu'il a une emprise au sol de 390 m² et que la demande de permis d'urbanisme évoque une «occupation commerciale ou équipementuelle»;

qu'il précise que, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, la violation du système interne d'évaluation des incidences est une violation du droit communautaire;

Considérant qu'en réplique, le requérant souligne qu'il reproche notamment au fonctionnaire délégué de ne pas avoir vérifié si la demande était soumise à une étude ou un rapport d'incidences; qu'il fait valoir que la catégorie visée n'édicte que deux conditions, à savoir une affectation d'activités collectives et une superficie minimale; qu'il relève notamment que la note accompagnant la demande de permis précise que l'espace en projet se veut ouvert et flexible à des

opérations diverses, qu'il est qualifié de pavillon et qu'à plus long terme une occupation commerciale ou «équipementielle» peut être organisée sous la couverture; qu'il en déduit que l'objectif premier est donc bien de favoriser ou d'encourager des activités culturelles, sportives, ludiques, scolaires ou sociales à cet endroit; qu'il souligne que la demande de permis vise la réalisation d'un espace couvert et que les mots «dans lesquels» visent avant tout à déterminer une superficie minimale et non le caractère ouvert ou fermé de l'équipement; qu'à titre subsidiaire, il demande de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

«L'article 142 et le point 24 de l'annexe B du CoBAT violent-til les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce qu'ils soumettent à la réalisation d'un rapport d'incidences la "création d'équipements sportifs, culturels, de loisirs, scolaires et sociaux dans lesquels plus de 200 m² sont accessibles aux utilisations de ces équipements" réalisée dans une structure fermée alors qu'ils ne soumettent pas à rapport d'incidences la création des mêmes équipements dans un volume non fermé et partiellement non couvert ?»;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de dispositions de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement; que cette directive a été transposée en droit interne de sorte qu'elle ne peut plus être invoquée directement, sauf à soutenir que la transposition est incorrecte en elle-même ou dans une interprétation déterminée, ce que le moyen ne fait pas;

Considérant que le requérant soutient que le projet autorisé par l'acte attaqué devait faire l'objet d'un rapport d'incidences en vertu de l'article 142 du CoBAT dès lors qu'il entre dans l'hypothèse visée par le point 24 de l'annexe B, à savoir la «création d'équipements sportifs, culturels, de loisirs, scolaires et sociaux dans lesquels plus de 200 m² sont accessibles aux utilisations de ces équipements»;

Considérant que le projet en cause consiste dans la réalisation, sur l'espace public, d'une structure en acier sur une surface au sol s'élevant, selon l'acte attaqué, à 390 m² et délimitant «à l'air libre» un volume non fermé; que cette structure est pourvue d'une couverture sur une surface inférieure à la moitié de son emprise au sol; qu'il s'agit en réalité d'un mobilier urbain, pouvant être décrit comme constituant un intermédiaire entre un objet sculptural et un auvent; que si, spécialement dans sa partie couverte, elle peut se prêter à certaines appropriations en vue d'événements divers et si elle comporte à cette fin un raccordement au réseau de distribution d'eau et d'électricité, cette structure, située sur un espace public, ne peut être considérée comme un «équipement» sportif, culturel, scolaire, social ou de loisirs; qu'en tout état de cause, la surface située sous la partie couverte est inférieure à 200 m², qui constitue le seuil visé par le point 24 de l'annexe B;

Considérant que le projet ne relève pas du point 24 de l'annexe B; que cette conclusion ne résulte pas de la seule circonstance que l'installation concernée constitue une structure ouverte; qu'il n'y a donc pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par le requérant, et qui tend à critiquer une interprétation du point 24 fondée sur une distinction entre les espaces ouverts et les espaces fermés;

Considérant qu'aux termes de l'article 176, alinéa 4, du CoBAT:

«Dans les trente jours de la réception de la demande, le fonctionnaire délégué après avoir vérifié si la demande est soumise à une étude d'incidences prévue à l'article 128, ou à un rapport d'incidences prévu à l'article 142, adresse au demandeur, par pli recommandé à la poste, un accusé de réception si le dossier est complet. Dans le cas contraire, il l'informe dans les mêmes conditions que son dossier n'est pas complet en indiquant en outre, les documents ou renseignements manquants; le fonctionnaire délégué délivre l'accusé de réception dans les trente jours de la réception de ces documents ou renseignements.»;

que si le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de l'article 142 précité, il ne peut l'être en ce qu'il est pris de la disposition précitée qui n'impose pas au fonctionnaire délégué de prendre une décision motivée sur le fait que la demande est soumise à un rapport ou à une étude d'incidences;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

VI. Second moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le second moyen est pris de la violation des «articles 2, 3, 149 à 151 et 175 à 177 du CoBAT, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 21 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe d'utilité de l'enquête publique, et de l'excès de pouvoir»;

que le requérant soutient que la motivation de l'acte attaqué ne répond pas adéquatement aux observations émises lors de l'enquête publique; qu'il expose que les réclamants ont mis en avant les nuisances engendrées par l'occupation de la structure en projet et qu'il n'aperçoit pas en quoi le fait que les événements qui s'y dérouleront feraient l'objet d'une autorisation préalable de la commune serait une garantie qu'ils ne seraient pas une source de nuisances; qu'il fait également valoir que la réclamation dénonçait le fait que le projet était en totale contradiction avec le désir de former une transition progressive avec la promenade verte ainsi que le caractère trop minéral de la réalisation projetée et que la motivation de l'acte attaqué ne répond pas à ces objections;

Considérant qu'en réplique, il fait valoir que le rappel de la description du projet et l'indication des objectifs poursuivis ainsi que des remarques ou observations émises durant l'enquête publique ou lors de la séance de la commission de concertation ne suffisent pas à répondre de manière suffisante à l'obligation de motivation; qu'il estime en substance que les considérations figurant dans la

motivation de l'acte attaqué ne répondent pas à ses interpellations sur la transition naturelle, que, même si elle est ouverte, la structure imposante en projet a un impact visuel important et que, sur le risque de nuisances liées à son utilisation, le fait que les événements feront l'objet d'une autorisation communale n'est pas une garantie qu'ils ne seraient pas une source de nuisances d'autant plus qu'il s'agit d'une structure ouverte et que le projet rend les lieux plus attractifs pour l'organisation de ces événements;

B. Appréciation du Conseil d'Etat

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; qu'un acte n'est régulièrement motivé en la forme, au sens de la loi du 29 juillet 1991, qu'à la double condition qu'il comporte l'énoncé des raisons qui le justifient, et que ces motifs ne soient pas entachés d'inexactitude; que les actes soumis à l'obligation de motivation formelle peuvent contenir une motivation par référence pour autant que l'avis auquel il est fait référence soit lui-même suffisamment et adéquatement motivé, et que cet avis soit reproduit dans l'acte ou annexé à celui-ci ou connu du destinataire de l'acte;

Considérant que le droit reconnu au public d'introduire des réclamations ou des observations sur le dossier soumis à enquête entraîne pour l'autorité l'obligation d'examiner et d'apprécier la régularité et le bien-fondé de celles-ci; qu'un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son édicition; que, toutefois, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises ont été formulées, dont l'exactitude et la pertinence ne sont pas démenties par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations;

Considérant qu'en relevant, dans la motivation, que si des événements devaient se dérouler à proximité de la structure, ceux-ci devraient faire l'objet d'une autorisation préalable de la commune en manière telle qu'en soi, la structure ne compromet ni la sûreté ni la tranquillité ni la propreté des lieux, l'auteur de l'acte attaqué apporte une réponse aux objections soulevées dans la réclamation relatives aux risques de nuisances que générerait le projet; que le requérant n'expose pas en quoi cette réponse devrait être considérée comme inexacte ou dépourvue de pertinence;

Considérant, par ailleurs, qu'il est souligné, dans la motivation, que le projet s'inscrit dans les orientations du schéma directeur, qu'il tend à relier la promenade du mail avec les quartiers avoisinants, qu'il doit permettre d'articuler les volumes des immeubles de logement qui bordent le mail avec les maisons de la chaussée de Wavre et agir en tant que réducteur d'échelle, et qu'il créera un point d'articulation à la pointe du sud du mail par rapport aux divers éléments de l'environnement actuel; qu'il est également énoncé que la forme ouverte de la structure n'interrompt pas les perspectives visuelles à cet endroit; que ces considérations exposent l'objectif poursuivi et répondent à suffisance à la critique selon laquelle le projet ne permettrait pas de former une transition progressive avec la promenade verte; que, par ailleurs, si les critiques portaient également sur l'aspect jugé trop minéral de l'aménagement en soulignant le rôle que jouent les plantations et les arbres existants dans la réduction d'échelle voulue par le projet, il est souligné dans l'acte attaqué que l'ouvrage agira précisément en tant que réducteur de volumes, ce qui peut être considéré comme une réponse à l'objection en cause;

Considérant que le second moyen n'est pas fondé,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze mars deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY