

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.016 du 22 mars 2019

A. 216.415/XV-2839

En cause : **la société anonyme TENNIS CLUB
DU BOIS DE LA CAMBRE,**
ayant élu domicile chez
M^{cs} Benoît CAMBIER et
Alexandre PATERNOSTRE, avocats,
avenue Winston Churchill 253 bte 4
1180 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la commune d'Ixelles, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juillet 2015, la s.a. TENNIS CLUB DU BOIS DE LA CAMBRE, demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 mai 2015 «relatif au recours au Gouvernement introduit par le Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune d'Ixelles de refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser la construction d'une annexe à la cuisine et d'un local poubelle, installer une tente pour couvrir la terrasse et installer, en saison, deux bulles sur le terrain de tennis, square du Vieux Tilleul 11», à tout le moins en ce qu'il refuse le permis de régularisation sollicité pour le maintien de la construction de l'annexe à la cuisine et d'un local poubelles".

II. Procédure

Par une requête introduite le 7 août 2015, la commune d'Ixelles demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 15 septembre 2015.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 12 février 2019 à 9 heures 30.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a fait rapport.

M^c Laure DEMEZ, *loco* M^{es} Benoît CAMBIER et Alexandre PATERNOSTRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^c Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{me} Caroline DE LEMOS ESTEVES, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, 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

1. Le 19 novembre 2002, un agent du service de l'urbanisme de la commune d'Ixelles dresse un procès-verbal à charge de la s.a. TENNIS CLUB DU BOIS DE LA CAMBRE, locataire du bien sis square du Vieux Tilleul, 11, lequel est la propriété de la commune. Il y constate la réalisation d'une annexe à la cuisine au niveau du rez-de-chaussée et l'augmentation de la surface commerciale de type HORECA au moyen d'une installation dont l'appui au sol assure la stabilité.

À la suite de ce contrôle, la s.a. TENNIS CLUB DU BOIS DE LA CAMBRE introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration de la commune d'Ixelles ayant pour objet l'"installation saisonnière de deux bulles pour terrains de tennis et d'une tente pour couvrir la terrasse du restaurant afin d'exploiter de manière optimum le club de tennis", la "régularisation de la construction d'une annexe à la cuisine et d'un local poubelle", l'intégration de ceux-ci au site de manière harmonieuse par le choix de matériaux de finition comme le bardage en bois, la rectification de la pente de la toiture et l'utilisation de tuiles existantes et le "réaménagement des escaliers d'accès aux terrains pour en faciliter l'accès". Cette demande est complétée à plusieurs reprises.

2. Le 21 novembre 2005, le fonctionnaire délégué établit un accusé de réception de dossier complet.

3. Une enquête publique est organisée du 11 au 25 décembre 2005 et elle ne donne lieu à aucune réclamation.

4. Le 14 décembre 2005, la commission royale des monuments et sites (C.R.M.S.) émet un avis conforme favorable en ce qui concerne la régularisation et l'extension de l'annexe, un avis conforme favorable sous réserve quant à la régularisation des bulles pour les courts de tennis et un avis conforme défavorable quant à la régularisation de la tente du restaurant.

5. Le 12 janvier 2006, la commission de concertation émet un avis favorable, sous réserve de respecter l'avis du 14 décembre 2005 de la C.R.M.S., plus particulièrement :

- " - l'annexe à la cuisine et le local poubelle ne nécessiteront pas de percement de la façade protégée sur laquelle l'annexe et son extension prennent appui;
- le tuyau d'évacuation en acier inoxydable brillant émergeant du bloc d'extraction d'air de la cuisine sera intégré dans le corps de cheminée existant à proximité et, en cas d'impossibilité, il sera peint dans une couleur identique au mur qui le supporte et couronné d'un mitron;
- la présence des bulles abritant les courts de tennis sera inférieure à la moitié de l'année et leur lieu d'entreposage sera identifié;

- une demande de permis d'environnement sera introduite auprès de l'autorité compétente pour l'exploitation des installations techniques nécessaires au fonctionnement des bulles de tennis".

Elle émet également un avis défavorable sur le placement d'une tente sur la terrasse du tennis-club et elle demande de "présenter sur plan le réaménagement des escaliers d'accès aux terrains et des parterres, ainsi que leur balisage, et de répondre à l'avis de l'ANLH en ce qui concerne l'accessibilité des personnes à mobilité réduite".

6. Le 20 février 2006, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

7. Par un courrier du 23 mars 2006, le fonctionnaire délégué décide, en application de l'article 191 du CoBAT, d'imposer les conditions suivantes :

- " - intégrer le tuyau d'évacuation en acier inoxydable brillant émergeant du bloc d'extraction d'air de la cuisine, dans le corps de cheminée existant à proximité et, en cas d'impossibilité, le peindre dans une couleur identique au mur qui le supporte et couronné d'un mitron;
- préciser le réaménagement des escaliers d'accès aux terrains et des parterres, ainsi que leur balisage afin d'améliorer la circulation des usagers et intégrer un accès aisé aux personnes à mobilité réduite (voir avis de l'ANLH) conforme au règlement régional d'urbanisme;
- supprimer la tente couvrant la terrasse".

Il précise que, dès réception des plans modifiés, le permis sollicité pourra être octroyé.

8. Par un courrier du 26 juin 2006, le directeur général de la direction de l'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale écrit à la partie requérante ce qui suit:

" [...]

- Lieu : Square du Vieux Tilleul 11
- Nature : Réalisation d'annexes au niveau du rez-de-chaussée

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer que, entre le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles et mon service, un accord est intervenu pour la réparation de l'infraction mentionnée en rubrique.

Cette réparation consiste pour vous à payer une somme transactionnelle de € 175,20, fixée en application de l'article 313 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) entré en vigueur le 5 juin 2004. La présente transaction est accordée sous réserve du respect des conditions mentionnées au permis d'urbanisme délivré à savoir la suppression de la tente sur la terrasse du tennis-club.

Je vous invite à payer cette somme dans les 30 jours [...].

Pour votre bonne information, je vous signale qu'indépendamment de la délivrance du permis d'urbanisme sollicité, seul le paiement d'une transaction définie à titre de réparation de l'infraction commise a pour effet d'éteindre l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation".

9. Le 24 juillet 2006, la partie requérante paie la somme de 175,20 euros à titre de transaction.

10. Les 7 mars et 21 novembre 2007, le fonctionnaire délégué interpelle la partie requérante au sujet de sa décision du 23 mars 2006.

11. Le 28 mars 2014, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité.

12. Le 30 avril 2014, la commune d'Ixelles introduit un recours auprès du gouvernement à l'encontre du permis délivré.

13. Par un courrier d'un de ses conseils du 4 juin 2014, la partie requérante fait valoir ses observations en réponse au recours du 30 avril 2014 au collège d'urbanisme.

14. Le 26 juin 2014, le collège d'urbanisme émet un avis défavorable sur le projet. Il indique cependant ce qui suit :

" [...]

Que, toutefois, par application de l'article 191 du CoBAT, le permis pourrait être accordé pour le placement des deux bulles gonflables et le réaménagement des escaliers d'accès menant aux terrains de tennis moyennant l'introduction de plans modifiés répondant aux conditions suivantes :

1. supprimer des plans toutes les extensions du bâtiment en L situées en zone de cours et jardins au PPAS, à savoir l'extension de la cuisine, le local poubelles et la tente agrandissant le restaurant;

2. limiter la durée de placement des deux bulles de tennis à une période débutant au plus tôt le 15 septembre et terminant au plus tard le 30 avril;

[...]"

15. Les 25 juillet et 30 octobre 2014, l'un des conseils de la partie requérante expose ses observations en réponse à l'avis défavorable du 26 juin 2014 et dépose des plans modifiés et divers documents. Ces courriers ordinaires sont adressés au "Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale – Administration de l'Aménagement du territoire et du Logement – Direction de l'Urbanisme – Gare du Nord – rue du Progrès, 80 – boîte 1 à 1035 Bruxelles".

16. Par un courriel du 23 mars 2015, un des conseils de la partie requérante adresse au cabinet du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale les "différents courriers [...] adressés au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en cette affaire". Il est accusé réception de ce courriel et de ses annexes le 24 mars 2015, en ces termes :

" Je reçois les courriers que vous avez adressés au Ministre-Président concernant ce dossier. Ils ont été adressés à l'administration et pas au cabinet et ne nous sont jamais parvenus.
[...]"

17. Par un courrier recommandé du 16 avril 2015, réceptionné le lendemain, la commune d'Ixelles adresse un rappel au gouvernement en application de l'article 173 du CoBAT.

18. Le 7 mai 2015, le gouvernement accorde partiellement le permis d'urbanisme sollicité moyennant le respect de certaines conditions. Cet arrêté est motivé comme suit :

" [...]

Examen :

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation à prédominance résidentielle, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement et en zone de sports ou de loisirs de plein air au PRAS, approuvé par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Qu'il se trouve également en zone à conserver, comprenant le club tennis et une zone de cours et jardin d'une part et d'autre part un terrain de sport et de délasserment, au PPAS dénommé "Ilôt 311 et ses abords Quartier de Boondael", approuvé le 12 juillet 1963;

Considérant que le «vieux» tilleul qui se dresse au nord-est du terrain est un arbre classé (arrêté royal du 21 décembre 1936) et l'enveloppe de l'ancienne laiterie du Vieux Tilleul aménagée en club de tennis est inscrite comme ensemble sur la liste de sauvegarde avec des éléments de l'Auberge de Boondael voisine (AGRBC du 16 juillet 1998);

Considérant que le 25 juillet 2014, la demanderesse du permis a introduit des plans modificatifs (indices PU 01 A et 04 A datés du 24/06/2014) répondant aux conditions du fonctionnaire-délégué, telles qu'elles avaient été formulées le 23 mars 2006; Que ces plans sont requalifiés par l'autorité de recours comme des plans déposés d'initiative, en application de l'article 173/1 du CoBAT; Que le dépôt de plans modifiés est irrévocable et produit la substitution de plein droit des plans originaux;

Qu'il ressort du dossier administratif que la demanderesse n'a pas introduit de plans modificatifs répondant aux conditions formulées par le fonctionnaire délégué en application de l'article 191 du CoBAT avant que celui-ci ne délivre le permis d'urbanisme conditionnel;

Que la requérante relève à juste titre l'incohérence qui consiste à délivrer un permis d'urbanisme en l'absence d'introduction de plans modificatifs par la demanderesse du permis dès lors que ces plans ont été sollicités par le fonctionnaire délégué comme condition à la délivrance du permis; Qu'en l'espèce, les conditions émises dans le permis délivré ne reprennent pas l'amélioration de l'accessibilité aux PMR qui figurait bien dans les conditions fixées en application de l'article 191 du CoBAT;

Concernant la régularisation de la construction d'une annexe à la cuisine et d'un local poubelles :

Considérant qu'en ce qui concerne l'affectation, le restaurant est accessoire à la fonction d'équipement sportif, notamment eu égard à la surface plancher qu'il occupe; Que le club de tennis préexiste à l'adoption du PRAS; Que sa superficie de plancher en zone d'habitat à prédominance résidentielle s'élève à 561 m²; que des travaux de transformation comprenant une extension peuvent être autorisés s'ils n'entraînent pas un accroissement de plus de 20 % de la superficie existante, en vertu de la prescription 0.9., ce qui est le cas en l'espèce;

Que, comme le relève à bon escient le Collège d'urbanisme, le permis délivré contrevient à l'article 155, § 2, du CoBAT, en ce qu'il autorise une dérogation à

une disposition essentielle du PPAS consistant en une modification de l'affectation du plan;

Que la construction de l'extension de la cuisine et du local "poubelles" sont en effet contraires à l'affectation de la zone de cours et jardins au PPAS, celle-ci étant strictement *non aedificandi*;

Qu'il n'y a pas lieu de retenir l'hypothèse de la demanderesse du permis selon laquelle la prescription incriminée du PPAS serait abrogée implicitement par le PRAS; Que la demande ne concerne en effet aucun des deux cas de jurisprudence qui permettraient de retenir cette abrogation implicite, à savoir que le PPAS autoriserait une affectation que le PRAS interdit ou que l'affectation du PPAS compromettrait la réalisation du PRAS pour une zone déterminée; Que le bien se trouve dans une vaste zone d'habitat à prédominance résidentielle dont la réalisation n'est nullement affectée par une restriction limitée du droit de construire dans la proximité immédiate d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde;

Que les extensions à l'est du bâtiment en L dérogent aux articles 5 et 10 du PPAS «Ilot 311 et ses abords Quartier de Boondael» et contreviennent à la prescription 21 du PRAS, de telle manière qu'elles doivent être refusées;

Concernant l'installation d'une tente saisonnière sur la terrasse du club house :

Considérant que le Gouvernement partage les motifs qui conduisent la CRMS à émettre un avis conforme défavorable à l'égard de l'installation saisonnière d'une tente sur la terrasse du *club house*; Qu'il considère en outre qu'installer à demeure pendant l'hiver un restaurant dans une tente ne constitue pas une utilisation rationnelle de l'énergie et à ce titre ne relève pas du bon aménagement des lieux; Que la tente litigieuse ayant par ailleurs été retirée de la demande par la demanderesse du permis dans ses plans modificatifs du 25 juillet 2014, il ne doit pas donner lieu à plus de développement;

Concernant l'installation de deux bulles saisonnières couvrant les terrains de tennis :

Considérant que l'installation saisonnière des bulles destinées à couvrir les terrains de tennis afin de permettre leur utilisation hivernale est conforme à la prescription 13 du PRAS;

Que la CRMS a légitimement demandé une limitation de la période d'installation, eu égard à son impact sur la perception du patrimoine classé; Que la demanderesse du permis a rencontré cette condition par un engagement unilatéral qui accompagnait le dépôt des plans modificatifs de ne placer les bulles que pendant une période débutant au plus tôt le 15 septembre et terminant au plus tard le 30 avril;

Que le placement de bulles gonflables pour terrains de tennis doit faire l'objet d'un permis à durée limitée à 6 ans, en vertu de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 janvier 2004 relatif aux permis d'urbanisme à durée limitée;

Sur proposition du Ministre-Président qui est chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme, de la Fonction publique, de la Recherche scientifique et de la Propreté publique,

Arrête:

Article 1^{er}. Le recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins de la commune contre la décision du fonctionnaire délégué de délivrer à la s.a. TENNIS CLUB DU BOIS DE LA CAMBRE un permis d'urbanisme sous conditions tendant à régulariser la construction d'une annexe à la cuisine et d'un local poubelle, installer une tente pour couvrir la terrasse et installer, en saison, deux bulles sur le terrain de tennis, Square du Vieux Tilleul 11 à Ixelles est recevable et partiellement fondé.

Art. 2. Le permis d'urbanisme pour une durée limitée à 6 ans, pour le placement saisonnier de deux bulles de tennis pendant une période débutant au plus tôt le 15 septembre et terminant au plus tard le 30 avril de chaque année est délivré.

Le permis unique tendant à régulariser la construction d'une annexe à la cuisine et d'un local poubelles, et à installer une tente pour couvrir la terrasse est refusé.

Art. 3. La demanderesse du permis devra se conformer aux plans modificatifs (indices PU 01 A et 04 A datés du 24/06/2014) pour mettre en œuvre le permis délivré.
[...]"

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la commune d'Ixelles ayant été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 15 septembre 2015, il y a lieu de l'accueillir.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante relève l'existence d'un contentieux entre elle et la partie requérante autour du renouvellement du contrat de bail commercial qu'elle avait conclu à l'époque et qui était entré en vigueur le 1^{er} mai 1997. Elle constate que le recours en annulation introduit contre la décision de son conseil communal du 20 avril 2006 d'affecter les lieux au domaine public a été rejeté pour cause de tardiveté par l'arrêt n° 211.712 du 2 mars 2011. Elle souligne que la partie requérante a néanmoins persisté à se maintenir dans les lieux sans vouloir signer le projet de convention de concession de courte durée qui lui était soumis. Elle indique avoir alors diligenté une procédure devant la justice de paix, laquelle l'a déboutée de sa demande par un jugement du 13 juillet 2012. Elle précise avoir interjeté appel de cette décision devant le Tribunal de première instance de Bruxelles. Bien que cet aspect civil fera l'objet d'un examen de la part du tribunal saisi en appel, elle s'interroge sur la qualité dont peut se prévaloir la partie requérante dans le cadre du présent recours, alors qu'elle occupe toujours sans titre, ni droit son immeuble.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au

Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

Un intérêt n'est pas légitime s'il s'assimile au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

En l'espèce, la partie intervenante a été déboutée en première instance de son action tendant à établir que la partie requérante occupe sans titre ni droit le bien faisant l'objet de la demande de permis d'urbanisme. Elle ne soutient pas non plus que cette décision aurait été réformée en appel. Par conséquent, il n'est pas démontré que la requête en annulation aurait pour objectif de maintenir une situation illégale.

L'exception est rejetée.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 33 et 105 de la Constitution, de l'article 313 du CoBAT, du principe *Patere legem quam ipse fecisti*, des principes généraux du droit administratif, notamment de ceux de bonne administration tel que le principe de loyauté et le principe de légitime confiance en l'administration, du principe de sécurité juridique et d'intangibilité des actes administratifs et du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs.

La partie requérante relève que, par un courrier du 26 juin 2006, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui a écrit afin de l'informer qu'il faisait application de l'article 313 du CoBAT, tel qu'il était en vigueur à l'époque. Elle soutient que cette disposition implique que le paiement de la somme transactionnelle éteint l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute réparation. Elle en déduit qu'un permis de régularisation n'est plus requis ou ne peut plus être refusé puisqu'il n'y a plus d'infraction urbanistique. Elle souligne que, dans son courrier du 26 juin 2006, le gouvernement indique d'ailleurs que l'extinction de l'action publique et la possibilité de demander réparation interviennent "indépendamment de la délivrance du permis d'urbanisme sollicité", ce qui signifie, selon elle, que la délivrance du permis d'urbanisme n'a donc plus d'objet

ou ne peut être refusée. Elle soutient n'avoir pas réservé suite à la demande du 23 juin 2006 du fonctionnaire délégué pour cette raison.

Dans son mémoire en réplique, elle expose qu'il résulte du texte de l'article 313 du CoBAT que deux conditions doivent être réunies pour que les autorités puissent valablement proposer une transaction : d'une part, le procureur du Roi ne doit pas avoir décidé de poursuivre le contrevenant ; d'autre part, en cas d'infraction continue, la situation ne doit plus être infractionnelle. Elle est d'avis qu'en faisant usage de la faculté de transiger, le gouvernement et la commune d'Ixelles ont, tous deux, considéré que la situation du bien concerné n'était plus constitutive d'une infraction. Elle observe qu'aucun procès-verbal d'infraction n'a été dressé durant toute la période qui a précédé l'adoption de l'acte attaqué. Elle fait valoir que, conformément à l'article 313 du CoBAT et à la présomption de légalité attachée à tout acte administratif, elle pouvait légitimement considérer que la situation du bien litigieux n'était plus infractionnelle dès lors qu'elle avait payé la transaction. Dans ce contexte, elle estime que l'obtention d'un permis de régularisation avait perdu tout intérêt. Elle considère que dans le cas contraire, le gouvernement et la commune l'ont induite en erreur et ont ainsi violé les principes de bonne administration, notamment le principe de légitime confiance et le devoir de minutie. Elle voit dans l'attitude du gouvernement et de la commune d'Ixelles un revirement d'attitude, lequel viole ses droits acquis résultant de la transaction proposée. Elle soutient que ses droits acquis consécutifs à la transaction ne peuvent plus être remis en cause vu la prescription acquise. Elle estime que ce changement d'attitude constitue également un retrait d'acte illégal, en violation de la théorie du retrait d'acte, sachant que la proposition de transaction ayant été formulée le 26 juin 2006, le délai requis pour pouvoir procéder au retrait d'une telle décision est dépassé depuis de nombreuses années. À supposer même que la situation de l'annexe cuisine et du local poubelles serait restée infractionnelle, ce qu'elle conteste, elle observe que ces deux autorités ont nécessairement considéré, sauf à violer à nouveau l'article 313 du CoBAT et les principes de bonne administration dont le principe de légitime confiance, que la situation de ces locaux allait être régularisée ou, à tout le moins, était régularisable. Elle rappelle la position favorable à la dérogation en question de la commune d'Ixelles en 2006 et de la partie adverse en 2014 et la met en perspective avec les motifs de l'acte attaqué, défavorable à une telle dérogation. Elle est d'avis que ce revirement de position viole ses droits acquis et les principes et règles déjà invoqués. En toute hypothèse, elle considère qu'à la suite du paiement de la transaction, le gouvernement et la commune d'Ixelles n'ont plus la possibilité de s'opposer à la délivrance d'un permis d'urbanisme qui régulariserait la situation administrative, à la supposer encore infractionnelle, des locaux concernés. Elle souligne que l'article 313, précité, dispose que le versement de la transaction "éteint

l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation". Elle explicite les effets résultant, selon sa thèse, de l'extinction de l'action publique et du renoncement de l'autorité à toutes les autres mesures de réparation visées aux articles 306 à 310 du CoBAT. Elle critique la thèse de la partie adverse selon laquelle les effets attachés à la transaction seraient subordonnés au respect des conditions d'un permis d'urbanisme, qu'elle estime contraire au texte clair de l'article 313, § 2, du CoBAT et qui fait dépendre la transaction d'un événement futur et incertain et purement potestatif, ce qui n'est pas admissible. Elle estime qu'une telle situation procède d'un revirement d'attitude, laquelle viole les principes déjà invoqués. Elle ajoute encore que si la transaction devait être conditionnée au respect des conditions du permis d'urbanisme à intervenir, ce qu'elle réfute, les conditions assortissant l'acte attaqué remontent à plus de neuf ans après le paiement de la transaction, en violation du délai raisonnable. Elle conclut que la partie adverse n'est pas compétente pour faire dépendre les effets de la transaction de telles conditions ou pour remettre en cause les effets de celle-ci.

Dans son dernier mémoire, elle souligne que si le gouvernement et la commune d'Ixelles ont fait usage de la faculté de transiger prévue à l'article 313 du CoBAT, c'est bien qu'ils ont, tous deux, considéré que la situation du bien en cause n'était plus constitutive d'une infraction ou était, à tout le moins, bien régularisable à la seule condition de "la suppression de la tente sur la terrasse du tennis-club" fixée par le fonctionnaire délégué dans sa décision prise en application de l'article 191 du CoBAT du 23 mars 2006 et reprise dans le permis de régularisation qu'il a délivré le 28 mars 2014. Selon elle, la transaction proposée est expressément conditionnée au respect de cette seule condition. Or, la tente litigieuse ayant été "retirée de la demande par la demanderesse du permis dans ses plans modificatifs du 25 juillet 2014", elle considère que la condition de la cessation de l'infraction préalable à la transaction et de la régularisation des actes et travaux réalisés en infraction était donc bien remplie. Pour elle, le fait que le permis finalement accordé par le gouvernement sur recours en mai 2015 mentionne d'autres conditions et la formule "indépendamment de la délivrance du permis d'urbanisme sollicité" mentionnée sur la proposition de transaction ne peut remettre en question la validité de la transaction proposée en 2006 et les effets qui en résultent. Elle soutient que le paiement de la transaction emporte une interdiction de refuser le permis de régularisation dès lors que le gouvernement et la commune d'Ixelles ont accepté le caractère régularisable de la situation infractionnelle. Elle en conclut que la compétence du gouvernement était liée.

VI.2. *Appréciation*

Les articles 300, 1° et 2°, et 313 du CoBAT, avant l'entrée en vigueur des ordonnances du 14 mai 2009 et du 3 avril 2014, disposaient ce qui suit :

" TITRE X. - DES INFRACTIONS ET DES SANCTIONS.

CHAPITRE I^{er}. - Des infractions.

Section Ire. - Actes constitutifs d'infraction.

Art. 300. Constitue une infraction le fait :

1° d'exécuter les actes et les travaux visés aux articles 98 et 103 sans permis préalable ou postérieurement à la péremption du permis;

2° de poursuivre des actes et de maintenir des travaux exécutés sans permis ou au-delà de la durée de validité du permis ou encore après l'annulation de celui-ci;

[...]

CHAPITRE IV. - Transaction.

Art. 313. Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué de commun accord avec le collège des bourgmestre et échevins peuvent transiger avec le contrevenant.

Le Gouvernement et le fonctionnaire délégué ne peuvent proposer valablement une transaction que lorsque le Procureur du Roi n'a pas marqué son intention de poursuivre ou d'éteindre l'action publique conformément aux articles 216bis et ter du Code d'instruction criminelle dans les nonante jours de la demande qui lui est faite et, lorsque l'infraction est continue, qu'après qu'il soit mis fin à la situation infractionnelle.

Le Gouvernement détermine les sommes à payer par catégorie de travaux et d'actes.

Le versement se fait sur le fonds budgétaire de la Région prévu à cet effet. Il éteint l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation".

Le maintien de travaux érigés illégalement constitue une infraction continue de sorte que la prescription de l'action publique ne prend pas cours tant qu'il n'est pas mis fin à la situation née des travaux érigés illégalement par la remise en état des lieux ou par l'obtention d'un permis régulier (Cass. (2^e ch.), 13 mai 2003, *Pas.*, 970). Conformément à l'article 313, alinéa 2, du CoBAT, le gouvernement et le fonctionnaire délégué ne pouvaient proposer valablement une transaction qu'après qu'il soit mis fin à la situation infractionnelle.

La circonstance qu'elle a néanmoins été proposée par le fonctionnaire délégué en raison d'une erreur commise au sujet de la délivrance préalable du permis de régularisation et que la partie requérante a payé le montant proposé n'a pas eu pour effet de dispenser cette dernière d'obtenir un permis régulier ou de lui conférer un droit subjectif à l'obtention d'un tel permis.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. *Deuxième moyen*

VII.1. *Thèse de la partie requérante*

Le deuxième moyen est pris de la violation des 33 et 105 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe *Patere legem quam ipse fecisti*, du principe général de droit qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, des principes généraux du droit administratif, notamment de ceux de bonne administration tels que le principe d'impartialité, du principe de loyauté, du principe de légitime confiance, du principe de sécurité juridique, du principe d'intangibilité des actes administratifs, du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs.

La partie requérante critique la délibération du 14 avril 2014 du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles par laquelle il a été décidé d'introduire un recours auprès du gouvernement contre le permis du 28 mars 2014 du fonctionnaire délégué. Elle estime que cette décision n'est pas valablement motivée. Elle constate que le recours s'inscrit dans le cadre du litige locatif l'ayant opposé à la partie intervenante. Elle en déduit que l'opposition de la partie intervenante n'est pas fondée sur des motifs urbanistiques mais témoigne seulement de sa volonté de la contraindre à quitter les lieux en raison du litige qui les oppose à propos de la location du site. Elle épingle, dans le détail, l'attitude de la partie intervenante dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, préalablement à son recours au gouvernement. Elle soutient que cette attitude permet de conclure que la partie intervenante n'avait aucune objection à formuler quant au projet litigieux. Elle est également d'avis que la partie intervenante ne s'étant pas opposée à plusieurs extensions ou annexes de l'auberge de Boondael également situées en zone de cours et jardin et de protection au P.P.A.S., voire même à moins d'un mètre de l'extension de l'annexe cuisine et du local poubelles litigieux, cette dernière a reconnu que rien ne s'oppose d'un point de vue urbanistique au maintien de telles constructions dans les zones concernées au PRAS et au P.P.A.S., contrairement à ce qu'elle soutient dans son recours au gouvernement. Elle observe que le cahier des clauses et conditions contractuelles relatif à la concession domaniale et de service public entre elle et la partie intervenante envisage la construction d'éventuels bâtiments nouveaux par le concessionnaire. Elle ajoute qu'en acceptant en juin 2006 le paiement d'une transaction pour l'infraction relative à l'annexe cuisine et au local poubelles, la partie intervenante a également reconnu que cette infraction pouvait être régularisée par le biais du permis d'urbanisme introduit. Elle estime qu'il est contradictoire d'ensuite introduire un recours contre le permis délivré par le fonctionnaire délégué au motif notamment que l'annexe cuisine et le local poubelles ne peuvent pas être régularisés. Elle considère que, dans ce contexte, le gouvernement aurait dû se déclarer incompétent ou, à tout le moins, déclarer le recours de la partie intervenante

irrecevable et non fondé. Elle indique ne pas connaître la décision du collège des bourgmestre et échevins qu'elle critique. Elle se réserve le droit d'en critiquer la motivation formelle dans la suite de la procédure. Elle fait déjà valoir qu'au regard du changement d'attitude intervenu, la partie intervenante devait motiver de manière renforcée sa décision de contester le permis d'urbanisme lui ayant été délivré.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que la motivation formelle de la décision critiquée fait apparaître que le recours introduit n'est pas conforme à cette décision, dont l'objet porte sur la délivrance du permis qui doit intégrer les conditions qu'il avait émises par le passé et non pas le refus pur et simple du permis. Elle fait valoir que la décision d'introduire un recours contre le permis délivré à la partie requérante doit faire l'objet d'une motivation adéquate. Elle ajoute que cette décision étant un élément de l'opération complexe qui conduit à l'introduction du recours en tant que tel, elle doit aussi être motivée dès lors qu'elle est destinée à sortir des effets à l'égard des tiers et de l'autorité administrative. Elle considère que la décision d'introduire un recours administratif doit être distinguée de celle concernant l'introduction d'un recours juridictionnel. Elle souligne qu'une telle décision d'introduction d'un recours administratif doit être, en vertu de la réglementation, prise par l'autorité elle-même. Elle relève que le mandat *ad litem* n'est pas applicable à ce type de décision. Elle conclut que la jurisprudence invoquée par la partie adverse n'est pas transposable. Elle écrit que le seul motif invoqué vise les dix conditions émises dans l'avis favorable du 20 février 2006, lequel est pourtant tardif, en manière telle que, conformément à l'article 177 du CoBAT, cet avis est réputé favorable sans condition. Elle en déduit que la partie intervenante ne pouvait plus avoir égard à ces conditions. Elle considère que les conditions en question ont pourtant bien été retenues par le fonctionnaire délégué, sauf celles qui visent des obligations légales ou contractuelles qui, de toute façon, doivent être respectées même si elles ne sont pas reprises explicitement. En ce qui concerne le recours en lui-même, elle souligne que l'objet et les moyens avancés ne correspondent pas à ce qui a été décidé par le collège des bourgmestre et échevins. Elle précise que le recours postule le refus de permis, non pas la délivrance du permis moyennant le respect des dix conditions émises par le collège. Elle relève que ce recours passe également totalement sous silence l'avis favorable du 20 février 2006 du collège des bourgmestre et échevins et les dix conditions qu'il y avait émises. Elle estime que le bourgmestre et le secrétaire communal ont outrepassé leurs compétences et les limites du recours qu'ils avaient été habilités à introduire par le collège des bourgmestre et échevins, seul compétent, pour introduire un recours auprès du gouvernement. Elle fait valoir qu'un tel recours aurait dû être déclaré irrecevable par le gouvernement.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante se réfère aux développements qu'elle a réservés à ce moyen dans sa requête en annulation et son mémoire en réplique.

VII.2. Appréciation

La délibération par laquelle le collège des bourgmestre et échevins décide d'introduire un recours administratif organisé ne diffère pas, en ce qui concerne ses effets, de celle qui serait prise par une personne morale de droit privé. Elle n'a pas "pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative" au sens de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il ne s'agit encore que d'une déclaration d'intention, seul l'envoi effectif d'un recours ayant pour effet de saisir l'autorité de recours. Par conséquent, non seulement une telle délibération ne doit pas obligatoirement indiquer les motifs pour lesquels le collège décide de l'introduction de ce recours mais, en outre, elle ne doit pas nécessairement comporter l'argumentation que le collège fera valoir dans le cadre de ce recours.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 10, 11, 16, 33 et 105 de la Constitution, des articles 41, 155, § 2, et 188 du CoBAT, des prescriptions générales 0.7, 0.9, et des prescriptions particulières 1, 13, 21 du Plan régional d'affectation du sol, des articles 5, 6 et 10 du Plan particulier d'aménagement de l'ilot 311 et de ses abords, du principe général de droit qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante estime qu'il n'y avait pas lieu de faire application du P.P.A.S. puisque celui-ci a été implicitement abrogé par le PRAS adopté postérieurement. Elle considère qu'en toute hypothèse, le fonctionnaire délégué a fait correctement application des articles 155, § 2, et 188 du CoBAT pour autoriser une

dérogation concernant l'annexe cuisine et le local poubelles aux articles 5 et 10 du P.P.A.S., d'autant que ces locaux respectent le PRAS.

Elle observe que le bien litigieux est situé sur un territoire où s'appliquent cumulativement un P.P.A.S. adopté en 1963 et le PRAS adopté en 2001. Elle indique que ces deux plans envisagent l'aménagement du territoire de manière incompatible en ce qui concerne l'affectation de la zone et l'application de clause de sauvegarde. Elle est d'avis que, partant, conformément à la hiérarchie des plans consacrée par le CoBAT, notamment en son article 41, le gouvernement aurait dû appliquer uniquement le PRAS et considérer que ses dispositions ont remplacé celles du P.P.A.S. qui lui sont contraires et qui ne pouvaient donc pas être appliquées. Concernant l'incompatibilité du zonage, elle écrit que le bien litigieux est situé au P.P.A.S. en zone à conserver, en zone de cours et jardins et en zone de sport et de délasserement tandis qu'au PRAS, il est situé en zone à prédominance résidentielle, en zone de sports et de loisirs de plein air et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE). Elle est d'avis que la coexistence de ces deux plans est incompatible puisqu'en ses articles 5 et 10, le P.P.A.S. ne permet pas de constructions (zone de cours et jardins) ou de modifications aux constructions existantes (zone à conserver) alors que la prescription 1 du PRAS les permet dans une zone à prédominance résidentielle. En l'espèce, en inscrivant le territoire en zone *non aedificandi*, le P.P.A.S. compromet la réalisation de l'affectation prévue au PRAS. Elle ajoute que le P.P.A.S. ayant été adopté quarante ans avant le PRAS, il ne pourrait pas être admis non plus qu'il précise des affectations qui n'existaient pas à l'époque. Elle soutient que les zones *non aedificandi* définies en contradiction avec le PRAS doivent être tenues pour abrogées. Elle y voit également la méconnaissance des zones prévues aux articles 5 et 10 du P.P.A.S. puisqu'en considérant que ces zones ne sont pas contraires au PRAS, une portée erronée leur est donnée. En ce qui concerne la clause de sauvegarde de la prescription générale 0.9 du PRAS, il en ressort, à son estime, la volonté du gouvernement régional de permettre à un bâtiment existant avant l'adoption d'un plan d'aménagement et à l'activité qui s'exerce dans ce bâtiment d'évoluer et de s'agrandir au fil des années bien que la destination de ce bâtiment ne soit pas conforme aux prescriptions de ce plan. Elle considère que, conformément au principe de la hiérarchie des plans d'aménagement cette volonté ne peut être contrariée par un plan inférieur adopté antérieurement. Elle constate que le bâtiment litigieux existait bien avant l'adoption du P.P.A.S. et du PRAS. La construction d'une annexe est justifiée, selon elle, pour des raisons de viabilité de l'établissement et de mise en conformité aux exigences de l'A.F.S.C.A. Elle souligne que la régularisation de l'annexe cuisine et du local poubelles présente une importance pratique et économique essentielle puisqu'à défaut de pouvoir réaliser l'extension, le

restaurant deviendrait inexploitable. À l'inverse, elle fait valoir que, compte tenu de la petite taille de la cuisine, la non-régularisation de son extension imposerait des modifications bien plus substantielles de la laiterie du Vieux-Tilleul en vue de permettre l'exploitation du restaurant et, partant, du club de tennis. Elle craint qu'une telle issue entraîne en outre l'obligation de fermer l'actuel établissement qui emploie une quinzaine de personnes. Elle écrit que la clause de sauvegarde doit être appliquée à l'égard de tous les plans d'aménagement, en ce compris les P.P.A.S., sous peine de faire perdre tout effet utile à ce mécanisme d'autant qu'il s'agit d'une prescription générale du plan et, partant, constitue une donnée essentielle qui ne pourrait être mise à mal par un plan inférieur adopté quarante ans plus tôt. Elle considère également que la prescription 0.7 du PRAS permet que les équipements d'intérêt collectif ou de service public soient installés dans tout type de zone. Elle précise que l'annexe cuisine et le local poubelles se situent en bordure d'une zone qualifiée de zone de sport et de délassement au P.P.A.S. (article 6) et de zone de sports ou de loisirs de plein air au PRAS (prescription particulière 13). L'extension pour laquelle elle sollicite un permis, est affectée et participe à l'accomplissement d'une mission d'intérêt général ou public, à savoir les équipements de tennis. Elle ajoute que sans le restaurant, l'annexe cuisine et le local poubelles, la mise en œuvre de la zone de sport où se situent les terrains de tennis n'est pas possible (violation de l'article 6 du P.P.A.S. et prescription 13 du PRAS). Elle indique que le caractère accessoire du restaurant à ces équipements de tennis a, du reste, été reconnu par le gouvernement. Elle expose les raisons pour lesquelles la partie intervenante serait, selon elle, malvenue de contester le caractère d'intérêt général ou public de ces installations. Elle en déduit que le bâtiment à régulariser constitue un équipement d'intérêt collectif ou de service public qui doit être admis, nonobstant le fait qu'il se trouve en zone d'habitation à prédominance résidentielle. Elle conclut que le permis de régularisation aurait dû être accordé par le gouvernement.

Elle considère qu'en toute hypothèse, c'est à tort que le gouvernement a considéré que le fonctionnaire délégué ne pouvait pas octroyer de dérogation en application de l'article 155, § 2 du CoBAT. Elle souligne que la demande de permis porte sur la construction d'une extension d'un bâtiment existant construit antérieurement à l'adoption du P.P.A.S. et dont l'affectation à de l'Horeca n'est pas conforme aux prescriptions de la zone, telle que ce P.P.A.S. les arrête. Elle fait valoir que la dérogation à l'article 10 du P.P.A.S. porte sur la modification du volume et de l'esthétique d'une construction existante, en manière telle que le fonctionnaire délégué était en droit de l'accorder en application des articles 155, § 2 et 188 du CoBAT, dans la mesure où elle ne porte pas atteinte aux données essentielles du P.P.A.S. Elle souligne que la dérogation implicitement accordée par le fonctionnaire délégué à l'article 5 du P.P.A.S. sachant que l'annexe cuisine et le

local poubelles constituent un petit appendice qui n'est pas de nature à remettre en cause et, encore moins, de manière substantielle, les caractéristiques de gabarit d'implantation et de hauteur de l'ancienne laiterie du Vieux-Tilleul visées par l'article 5 précité. Elle est d'avis que les dérogations au P.P.A.S. sont d'autant plus acceptables qu'elles sont compatibles avec le bon aménagement des lieux, voire vont contribuer à son amélioration. Elle précise que l'acte attaqué autorise le maintien de l'annexe, moyennant son parachèvement en vue d'une bonne intégration dans le site, par la couverture de la maçonnerie par un bardage en bois et le remplacement de la toiture actuelle par une toiture inclinée, recouverte de tuiles similaires aux toitures des autres bâtiment, ainsi qu'une extension à l'annexe en lattage ajouré, destiné à accueillir le groupe de ventilation de la cuisine ainsi que les poubelles, ce qui améliore le site qualitativement et visuellement puisque les poubelles et la ventilation de l'établissement étaient autrefois à l'air libre et, dès lors, bien plus visibles.

Elle relève enfin que la prescription particulière 21 qui concerne la ZICHEE du PRAS est la seule que le gouvernement estime être violée. Elle rappelle qu'à son estime, le projet est de nature à sauvegarder, voire à valoriser les qualités esthétiques du site et à participer à son embellissement puisqu'il permettra d'abriter un groupe de ventilation ainsi que des poubelles, autrefois à l'air libre. Elle indique que l'annexe cuisine et le local poubelles sont situés entre l'ancienne laiterie du Vieux Tilleul et l'auberge de Boondael, dans une zone tampon de quelques mètres entre ces deux établissements, qui n'est visible ni depuis l'espace public, ni depuis les établissements en cause ou depuis leurs jardins respectifs de sorte que la prescription 21 du PRAS n'est pas applicable. Elle ajoute qu'à supposer que ce soit néanmoins le cas en l'espèce, la commission de concertation, à laquelle participait la partie intervenante, a, dans son avis du 12 janvier 2006, formulé deux conditions concernant cette annexe et ce local poubelles et a fait sien l'avis du 14 décembre 2005 de la Commission royale des Monuments et des Sites (C.R.M.S.), qui ne s'oppose pas, moyennant certaines conditions, à la régularisation de l'annexe et à son extension. Elle constate que le permis du 28 mars 2014 du fonctionnaire délégué reprend les deux conditions imposées par la commission de concertation. Elle ne voit donc pas en quoi l'annexe cuisine et le local poubelles seraient contraires à la prescription 21 du PRAS.

Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir que les articles 5 et 10 du P.P.A.S. étaient abrogés, avant même l'adoption du P.R.A.S, dès lors que le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, adopté le 28 novembre 1979, avait déjà classé la zone litigieuse en zone d'habitat et avait, de ce fait, abrogé de manière implicite mais certaine les prescriptions du P.P.A.S. qui n'y sont pas conformes. Elle

estime que cette abrogation concerne notamment les articles 5 et 10 du P.P.A.S. qui classent la zone où sont situés l'ancien cabaret du Vieux Tilleul et ses zones de verdure avoisinantes en zone *non aedificandi*, ce qui est nécessairement incompatible avec la zone d'habitat consacrée par le plan de secteur. Selon elle, l'article 325, § 4, du CoBAT ne fait pas obstacle à ce constat sachant que les travaux en cause ayant été effectués sans permis, c'est au regard des règles applicables au moment où ils ont été mis en œuvre que leur caractère régulier ou régularisable doit s'apprécier. Elle observe qu'au moment de la réalisation des travaux litigieux, en 2002, l'article 205 de l'ordonnance du 29 août 1991 "de planification et de l'urbanisme" prévoyait, notamment, que les dispositions des P.P.A.S. abrogées implicitement du fait de leur non conformité au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise "recouvrent leurs effets initiaux dans la mesure de leur conformité au premier plan régional d'affectation du sol, à moins qu'elles aient été entre-temps modifiées ou explicitement abrogées". Elle soutient que les articles 5 et 10 du P.P.A.S. n'ont jamais recouvré leurs effets à la suite de l'abrogation du plan de secteur par le P.R.A.S dans la mesure où ces dispositions sont, comme déjà exposé, radicalement incompatibles avec les dispositions planologiques et réglementaires du P.R.A.S. Elle s'appuie sur la circulaire n° 15 du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale "explicative sur le régime de l'abrogation implicite". Elle indique que s'il devait être considéré que l'article 325, § 4, du CoBAT aurait permis aux articles 5 et 10 du P.P.A.S. de recouvrer leurs effets, ce qu'elle conteste, ce même article prévoit expressément que les autorités compétentes "peuvent déroger aux plans visés au précédent alinéa, conformément aux articles 155, § 2, 164, alinéa 7, 168, alinéa 2, 174, alinéa 2 et 188, alinéa 2". Elle est d'avis qu'une telle possibilité de dérogation existait bien en l'espèce, dès lors que les articles 5 et 10 du P.P.A.S. ne constituent pas, contrairement à ce que soutient la partie intervenante, des données essentielles de ce plan. Elle souligne qu'un tel constat a été corroboré par la C.R.M.S, la commission de concertation, la partie intervenante elle-même et le fonctionnaire délégué. Elle remarque qu'en toute hypothèse, si le P.P.A.S. classe la zone autour de l'ancien cabaret de Boondael en zone *non aedificandi*, il consacre néanmoins l'existence des différents bâtiments préexistants à son adoption. Elle revient sur son argumentation concernant la clause de sauvegarde consacrée par la prescription 0.9. du P.R.A.S.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que les articles 5 (zone à conserver) et 10 (zone de cours et jardin) du P.P.A.S. de 1963 ont bien été abrogés implicitement par la prescription 1 du PRAS (zones d'habitation à prédominance résidentielle). En reprenant toute la zone concernée (limitée par les voiries sur trois côtés et par la zone de sport sur le quatrième côté) en zone de cours et jardin *non aedificandi* et en zone à conserver (avec interdiction de modifications des

constructions existantes), elle considère qu'il peut être raisonnablement soutenu que le P.P.A.S. compromet la réalisation du PRAS pour la zone d'habitation à prédominance résidentielle qui autorise les constructions et leurs modifications. En ce qui concerne la visibilité de l'extension sollicitée (l'annexe cuisine et le local poubelles), elle avance que c'est au vu des photos produites par les courriers de ses conseils des 25 juillet 2014 et 30 octobre 2014 qui ont été soumises à l'époque au gouvernement que la situation de fait doit être appréciée. Elle soutient que les photos produites par la partie adverse à l'appui de son dernier mémoire, photos qui ne sont pas datées et peuvent avoir été prises des années après l'adoption de l'acte attaqué, ne changent rien à cette conclusion et ne permettent pas, *a posteriori*, de couvrir l'erreur de fait commise à l'époque par le gouvernement. Pour elle, il convient en effet de se replacer à l'époque de l'adoption de l'acte (mai 2015) pour vérifier si les faits sur lesquels s'est fondé le gouvernement étaient matériellement exacts. Elle relève que plusieurs des arbres qui masquaient précédemment la vue ont effectivement péri durant la sécheresse de cet été 2018 et qu'elle va en replanter durant cet automne. Le devis relatif à cette replantation, prévue le 9 novembre 2018, est annexé à son dernier mémoire. Enfin, elle considère qu'il n'est pas évident que le motif de l'acte attaqué qui cite la prescription 21 du PRAS serait bien surabondant par rapport au motif pris de la contrariété du projet par rapport à l'affectation du P.P.A.S. (construction en zone de cours et jardins) et l'impossibilité d'y accorder une dérogation. À défaut d'une telle certitude ou évidence, elle conclut que le Conseil d'État n'est pas compétent pour décider que le gouvernement aurait pris la même décision sur la seule base des motifs licites.

VIII.2. Appréciation

Les articles 5 et 10 du P.P.A.S. "de l'ilot 311 et de ses abords" approuvé par un arrêté royal du 12 juillet 1963 disposent ce qui suit :

" Art.5 - Zone à conserver.

Celle-ci comporte à l'intérieur de son périmètre :

- a) le Vieux-Tilleul, classé par la Commission royale des Monuments et des Sites par A.R. du 21-12-1936,
- b) l'Auberge de Boondael et son jardin d'agrément,
- c) l'ancien cabaret du Vieux-Tilleul et ses zones de verdure avoisinantes.

Cette zone devra conserver son caractère actuel aux points de vue :

- 1°) des gabarits d'implantation et de hauteur,
- 2°) de la nature, du format et de la teinte des matériaux,
- 3°) des zones de verdure existantes.

Art.10.- Zone des cours et jardins.

a) Aménagement et plantations

Cette zone est strictement *non aedificandi* et réservée à l'aménagement de cours et jardins.

Les surfaces de cours et de chemins de desserte dallés des jardins ne pourront dépasser ensemble une superficie maximum égale à 1/5 de la superficie totale de l'espace réservé à cette zone pour chaque parcelle.

Dans les parcelles peu profondes, les arbres plantés seront d'une essence dont la hauteur ne dépasse pas 4 m. Dans les parcelles dépassant 25 m. de profondeur, toutes les essences de plus de 4 m. de hauteur seront permises; les hauts arbres devront être plantés à plus de 10 m. de distance de toute habitation.

b) Clôtures

Les murs de clôtures mitoyens en maçonnerie, entre les différentes parcelles seront établis conformément aux dispositions du Code civil en vigueur et à la hauteur d'usage à Ixelles.

Dans le cas où des clôtures à claire-voie seraient réalisées, celles-ci ne pourront dépasser la hauteur maximum de 1,5 m. et devront être constituées par des haies vives plantées de part et d'autre d'une clôture formée d'une rangée de plaques de 0,05 m. d'épaisseur, dépassant le sol de 0,30m. à 0,40m. et d'un treillis métallique de 1 m de hauteur maximum; les poteaux en béton auront une hauteur maximum d'1,50 m. au-dessus du sol."

Les prescriptions 1 et 7.6.1. du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, approuvé par un arrêté royal du 28 novembre 1979, disposent ce qui suit :

" 1. Les zones d'habitat.

1.0.1. Les zones d'habitation.

§ 1. Ces zones sont affectées aux logements.

§ 2.1. Elles peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, aux commerces, aux ateliers ou aux bureaux dont la superficie de planchers de l'ensemble de ces fonctions ne dépasse pas, par immeuble, 200 m²; cette superficie est portée à 1 000 m² pour les équipements scolaires, culturels, sportifs et sociaux.

2. L'augmentation de ces superficies ne peut être autorisée que si elle est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques, dans la mesure où les conditions locales le permettent sans porter atteinte à la fonction principale et après que les actes et travaux aient été soumis à des mesures particulières de publicité.

§ 3. Restrictions générales pour toutes les affectations ci-dessus :

a) les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations doivent s'accorder avec celles de l'îlot ou de la zone; les modifications de ces dernières sont soumises à des mesures particulières de publicité;

b) la nature des activités doit être compatible avec l'habitation; l'incompatibilité n'est déclarée qu'après avis de la commission de concertation compétente;

c) les actes et travaux qui portent atteinte aux intérieurs d'îlots sont soumis à des mesures particulières de publicité;

d) en l'absence de plan communal d'aménagement, le rapport entre la superficie de planchers affectés aux bureaux et la superficie du sol ne peut être supérieure à 0,1 dans l'îlot ou la partie d'îlot comprise dans la zone.

7.6. Autres zones.

7.6.1. Les zones et sites d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique.

Dans ces zones, la modification de la situation existante de fait est subordonnée à des conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ses qualités culturelles, historiques et esthétiques.

Ces conditions particulières sont arrêtées par plans communaux d'aménagement, ou par règlements sur les bâtisses ou en vertu de la loi du 7 août 1931 pour la conservation des monuments et des sites.

À défaut et afin de préserver les qualités culturelles, historiques et esthétiques existantes, le ministre ou le secrétaire d'État qui a l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans ses attributions ou le fonctionnaire délégué demande l'avis de la commission de concertation compétente chaque fois qu'en vertu de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, il se

prononce sur des actes et travaux, à moins que ceux-ci n'affectent ni les gabarits existants, ni l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public".

Les prescriptions générales 0.7 et 0.9, et les prescriptions particulières 1, 13 et 21 du Plan régional d'affectation du sol, approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001, disposent ce qui suit :

" 0.7. Dans toutes les zones, les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant.

Toutefois, dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones forestières, les zones de parcs et les zones agricoles, ces équipements ne peuvent être que le complément usuel et l'accessoire de leurs affectations.

Lorsque ces équipements ne relèvent pas des activités autorisées par les prescriptions particulières ou en cas de dépassement de la superficie de plancher autorisée par les prescriptions particulières de la zone, ces équipements sont soumis aux mesures particulières de publicité.

0.9. Les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction.

Ces actes et travaux respectent les conditions suivantes :

1° ils n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 % de la superficie de plancher existante par période de 20 ans ;

2° ils respectent les caractéristiques urbanistiques de l'îlot ;

3° ils sont soumis aux mesures particulières de publicité.

Ces immeubles peuvent également faire l'objet de permis pour changement d'utilisation ou de la destination autorisée dans le permis précédent s'ils n'impliquent pas de changement de l'affectation de la zone du plan.

[...]

B. Prescriptions particulières relatives aux zones d'habitat

1. Zones d'habitation à prédominance résidentielle

1.1. Ces zones sont affectées aux logements.

1.2. 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.

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

1.3. 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 aux commerces lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux aient été soumis aux mesures particulières de publicité.

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

Toutefois, le maintien d'au moins un logement dans l'immeuble doit être assuré.

1.4. Ces zones peuvent aussi être affectées aux établissements hôteliers pour autant que leur capacité ne dépasse pas vingt chambres.

1.5. Conditions générales pour toutes les affectations visées aux prescriptions 1.1 à 1.4 :

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.

13. Zones de sports ou de loisirs de plein air

Ces zones sont affectées aux jeux et aux activités sportives de plein air et comportent un cadre de plantations.

Ne peuvent être autorisés que les actes et travaux nécessaires à l'affectation de ces zones ou complémentaires à leur fonction sociale.

Les projets de construction dont l'emprise au sol dépasse 200 m² sont soumis aux mesures particulières de publicité.

Ces zones peuvent également être affectées aux commerces de taille généralement faible qui constituent le complément usuel et l'accessoire de celles-ci, après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

Hormis les installations provisoires à caractère saisonnier et les tribunes ouvertes, la superficie totale au sol des infrastructures et constructions ne peut excéder 20% de la superficie de la zone.

[...]

H. Prescriptions relatives aux zones en surimpression

21. Zones d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement

Dans ces zones, la modification de la situation existante de fait des gabarits ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public, est subordonnée à des conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ou de valoriser les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de ces périmètres ou de promouvoir leur embellissement, y compris au travers de la qualité de l'architecture des constructions et des installations à ériger.

Ces conditions particulières sont arrêtées par plan particulier d'affectation du sol, par règlement d'urbanisme ou en vertu de la législation relative à la conservation du patrimoine immobilier. À défaut, elles sont arrêtées après avis de la commission de concertation".

En l'espèce, l'immeuble litigieux était situé au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise en zone d'habitation mais déjà avec une surimpression d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique. Conformément à la prescription 7.6.1. de ce plan, dans ces zones, les conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ses qualités culturelles, historiques et esthétiques sont arrêtées dans un plan communal d'aménagement, comme le P.P.A.S. de l'îlot 311 et de ses abords, dont les zones "à conserver" et "des cours et jardins" ont vocation à poursuivre cet objectif. Il n'y a dès lors pas d'incompatibilité entre le zonage prévu par le plan de secteur et celui du P.P.A.S. précité.

La prescription particulière 21 du PRAS prévoit également dans une ZICHEE que les conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ou de valoriser les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de ces périmètres ou de promouvoir leur embellissement, y compris au travers de la qualité de l'architecture des constructions et des installations à ériger, sont arrêtées par un plan particulier d'affectation du sol.

Ni le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise ni le PRAS n'ont pu avoir pour effet d'abroger implicitement un plan particulier d'aménagement, devenu P.P.A.S., ayant précisément pour objet de sauvegarder les qualités culturelles, historiques et esthétiques d'une ZICHEE inscrite dans lesdits plans.

Lorsqu'il est saisi d'un recours concernant un bien situé dans le périmètre d'un plan particulier d'affectation du sol en vigueur, le gouvernement ne peut accorder une dérogation à ce plan qu'à la condition que celle-ci ne porte pas atteinte aux données essentielles de ce plan et que la demande de permis ait été soumise préalablement aux mesures particulières de publicité. Une dérogation relative à l'implantation ou au volume des constructions dans une zone ne peut impliquer une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë que pour autant qu'elle ne mette pas en péril les caractéristiques essentielles de la zone contiguë.

Le P.P.A.S. prévoit des zones "à conserver" épousant la forme des bâtiments existants, entourée par une zone "des cours et jardins" *non aedificandi*. L'acte attaqué a pu considérer, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que le caractère *non aedificandi* de cette zone constituait une donnée essentielle du plan auquel il n'y avait pas lieu de déroger pour régulariser la construction d'une annexe à la cuisine et d'un local poubelles.

Le PRAS n'accorde une portée autonome à sa prescription 21 que dans les zones où les conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ou de valoriser les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de ces périmètres ne sont pas fixées par un plan particulier d'affectation du sol, un règlement d'urbanisme ou un arrêté pris en exécution de la législation sur les monuments et sites. Lorsqu'un projet se situe dans le périmètre d'un plan particulier d'affectation du sol, qu'il n'y est pas conforme et que la dérogation à ce plan est refusée, il s'agit d'un motif de refus déterminant, sans qu'il soit nécessaire de déterminer en outre si la demande de dérogation qui est refusée portait sur des gabarits ou sur l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et du principe général de droit qui veut que tout acte administratif repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles.

La partie requérante estime insuffisante la motivation reprise dans l'acte attaqué selon laquelle "[...] les extensions à l'est du bâtiment en L dérogent aux articles 5 et 10 du PPAS «Ilôt 311 et ses abords Quartier de Boondael» et contreviennent à la prescription 21 du PRAS, de telle manière qu'elles doivent être refusées". Elle soutient que le gouvernement ne fait qu'affirmer qu'il y a des violations, dont la prescription 21 du P.R.A.S., mais n'explique pas en quoi concrètement les extensions visées sont contraires aux dispositions des plans d'aménagement. Elle fait valoir qu'une telle motivation ne permet pas à la personne visée par ce refus de comprendre les raisons pour lesquelles cette décision a été prise, d'autant que la C.R.M.S. et la commission de concertation ont, toutes les deux, rendu un avis favorable concernant l'annexe cuisine et le local poubelles. Elle est d'avis que si le gouvernement entendait s'écarter de ces avis, il devait motiver sa décision de manière renforcée en expliquant les raisons pour lesquelles il n'entend pas suivre les avis rendus. Elle ajoute que le gouvernement devait répondre aux arguments développés dans ses courriers des 4 juin et 30 octobre 2014, ce qu'il ne fait pas. Elle précise qu'elle y expliquait notamment que le recours introduit par la partie intervenante devait être considéré comme étant irrecevable, que l'annexe cuisine et le local poubelles n'entraînent pas de dérogation aux affectations prévues au P.P.A.S. mais bien au volume et à l'esthétique d'une construction existante et que ces extensions sont compatibles avec le bon aménagement des lieux voire vont contribuer à son amélioration.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante réitère l'argumentation développée dans sa requête.

Dans son dernier mémoire, elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué n'est pas suffisante puisqu'elle ne permet pas de comprendre en quoi concrètement, les extensions visées seraient contraires aux dispositions des plans d'aménagement et pourquoi l'autorité n'a pas tenu compte, même partiellement, des avis favorables de la CRMS et de la commune, de la dérogation accordée par le fonctionnaire délégué et des courriers des 25 juillet 2014 et 30 octobre 2014. Pour elle, il importe peu qu'elle n'a pas valablement adressés ses courriers avant la communication de la copie adressée au gouvernement le 24 mars 2015 puisqu'ils ont bien été réceptionnés en temps utile par la partie adverse et que l'acte attaqué ne fait pas la moindre allusion à l'existence de ces courriers, ni des éléments nouveaux qu'ils contiennent. Elle

considère qu'elle dispose bien d'un intérêt au moyen puisque lorsqu'une autorité a adopté, dans le délai de rigueur qui lui est imparti, un acte qui vient à être annulé, elle dispose, à compter de la notification de l'arrêt du Conseil d'État, d'un délai complet pour exercer à nouveau sa compétence.

IX.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique toutefois pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont elle est saisie tout au long de la procédure.

L'acte attaqué a été adopté sur recours en réformation et n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui fondent la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme de régularisation demandé.

Les arguments développés dans les courriers des conseils de la partie requérante des 4 juin et 30 octobre 2014 sont similaires à ceux des trois premiers moyens qui ont été jugés non fondés et la motivation de l'acte attaqué indique le motif pour lequel l'autorité de recours a estimé qu'il n'y avait pas lieu de déroger au PPAS de l'îlot 311 et de ses abords. L'acte attaqué est par conséquent adéquatement motivé.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}

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

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.