

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.044 du 8 novembre 2019

A. 221.497/XV-3336

En cause : **la société de droit libanais
SOCAR SHIPPING AGENCY,**
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel GOURDIN, avocat,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2017, la société de droit libanais SOCAR SHIPPING AGENCY demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 novembre 2016 confirmant la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht du 24 mai 2016 relative à la demande de permis d'urbanisme tendant à régulariser la construction, au 1^{er} étage, d'une extension de l'immeuble affecté en dépôt de véhicules, rue Heyvaert 64, et refusant le permis sollicité".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin NIKIS, premier 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 12 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 15 octobre 2019 à 9.30 heures.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Emmanuel GOURDIN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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 30 décembre 2003, la partie requérante obtient l'autorisation d'étendre un bâtiment sis rue Heyvaert, 64, à Anderlecht, utilisé comme dépôt de véhicules usagés. L'extension autorisée par ce permis est limitée à 20 % de la superficie de plancher existante, en application de la prescription 0.9 du plan régional d'affectation du sol (PRAS).

L'extension réalisée dépasse celle autorisée par le permis d'urbanisme du 30 décembre 2003. Le 3 août 2015, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme tendant à régulariser ce dépassement.

Il est accusé réception de la demande le 27 janvier 2016. Une enquête publique est organisée du 25 février au 10 mars 2016 et ne suscite aucune réclamation.

Le 21 avril 2016, la commission de concertation émet un avis défavorable. Le 10 mai 2016, le collège des bourgmestre et échevins d'Anderlecht fait de même en se ralliant aux motifs de cet avis.

Le 24 mai 2016, le collège des bourgmestre et échevins d'Anderlecht refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Le 1^{er} juillet 2016, la partie requérante introduit un recours devant le gouvernement. Le 9 septembre 2016, le collège d'Urbanisme émet un avis proposant de rejeter le recours.

Le 24 novembre 2016, le gouvernement rejette le recours et refuse le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui contient les motifs suivants :

"Considérant que le bien se situe en zone de forte mixité et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au plan régional d'affectation du sol;

Considérant que la requérante est titulaire d'un permis d'urbanisme délivré par la commune d'Anderlecht le 30/12/2003 visant à étendre les trois niveaux d'un dépôt de véhicules usagés sur toute la superficie de la parcelle;

Considérant que ce permis, qui limitait l'extension aux seuls deux niveaux inférieurs en vue de ne pas dépasser les 20 % d'augmentation de superficie de plancher, n'a pas été respecté et que la requérante a construit l'entièreté du 1^{er} étage;

Considérant que la présente demande vise à régulariser l'extension de ce dépôt de véhicules d'environ 620 m² portant de la sorte la superficie totale à plus de 7.000 m²;

Considérant que, d'après la jurisprudence constante du Conseil d'État, s'agissant d'une demande de permis de régularisation, l'octroi ou le refus de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis;

Considérant qu'en l'espèce, lors de la réalisation des travaux en infraction, soit après le 30/12/2003, le PRAS de 2001 était bien d'application;

Considérant que c'est pour de justes motifs que le Gouvernement s'approprie que le Collège d'urbanisme constate que la prescription générale 0.9 du PRAS ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce;

Que, toutefois, comme le précise le Collège d'urbanisme, en l'absence de plan particulier d'affectation du sol, les 6.525 m² de grand commerce spécialisé tels qu'autorisés par le permis de 2003 dépassent déjà largement le seuil des 3.500 m² autorisés par la prescription 4.2. du PRAS de sorte qu'une augmentation supplémentaire n'est pas admissible".

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'esprit [du PRAS] et de sa prescription 4.2., des articles 2 et 3 de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs du 29 juillet 1991, du

principe de bon aménagement des lieux, des articles 2, 3 et 28 du CoBAT, des principes généraux de bonne administration, du principe de motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Dans une première branche, la partie requérante fait grief à l'acte attaqué de considérer "que le projet (...) ne vise qu'un seul immeuble et lui applique la règle du seuil de 3500 m² "par immeuble et par projet", conformément à la prescription 4.2. du PRAS", "alors que le projet de la requérante s'étend, en réalité, sur un site composé de plusieurs parcelles, et auparavant occupé par quatre immeubles séparés (avant que le bâtiment en "L" ne les remplace), de sorte que l'autorité délivrante n'a pas correctement apprécié le contexte factuel de la demande, procède de ce fait à une mauvaise application des prescriptions du PRAS et contrevient aux dispositions visées au moyen". La partie requérante expose que le site dont elle est propriétaire se composait, avant qu'elle ne l'achète, de plusieurs immeubles distincts et indépendants numérotés 60, 62, 64 et 66 mais que, compte tenu des démolitions et reconstructions effectuées, le projet ne concerne plus aujourd'hui qu'un seul immeuble en forme de "L", venu remplacer les quatre immeubles qui s'y trouvaient précédemment.

Elle cite la prescription 4.2 du PRAS, dont l'acte attaqué fait application pour rejeter la demande de permis, et constate que "la superficie de plancher affectée aux grands commerces spécialisés comme celui de la requérante ne peut dépasser les 3.500 m² par projet et par immeuble, soit, selon les termes du glossaire, par projet et "par un ensemble de constructions [...] considérées comme un tout [...] et identifiée par une seule adresse". Elle observe que, si elle avait acheté ces parcelles avec les quatre immeubles préexistants, et qu'elle avait décidé non pas de les détruire pour en faire un seul et même immeuble mais de les agrandir chacun séparément en conservant les différentes adresses, elle aurait pu bénéficier d'une superficie de plancher totale égale à 4 fois le seuil autorisé par immeuble pour les grands commerces spécialisés, soit 4 fois 3.500 m² ou 14.000 m². Elle relève que, de même, si ces immeubles étaient demeurés les propriétés de personnes différentes, ces personnes auraient chacune pu bénéficier du seuil de 3500 m² pour la construction d'un grand commerce spécialisé. Elle constate que, dans ces deux hypothèses, la densité des parcelles (ou leur superficie de plancher) réunies aurait été la même que celle qui lui est refusée aujourd'hui par la partie adverse. Elle y voit une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, à savoir une différence de traitement injustifiée entre la situation actuelle et la situation de fait existant avant la construction du bâtiment en "L", soit celle correspondant à un ensemble de parcelles mitoyennes construites sur toute leur longueur et donc sur la même surface que celle dudit bâtiment. Elle estime que "le fait que les différents immeubles qui occupaient

anciennement ces parcelles aient été démolies ne pourrait, à moins de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, justifier que la règle des 3500 m² soit appliquée différemment à son projet. Elle y voit également une erreur manifeste d'appréciation.

Dans une seconde branche, elle critique les motifs de l'acte attaqué. Outre l'argumentation liée à la première branche, elle estime que la décision attaquée se fonde sur des considérations purement mathématiques et déconnectées du bon aménagement des lieux. Elle expose que l'acte attaqué se contente de constater que la superficie de plancher est déjà de 6.525,6 m², et qu'elle ne pourrait donc dépasser encore plus le seuil établi par la prescription 4.2., de sorte que le permis a été refusé sur la base de chiffres et de seuils pris de manière isolée et dans la pure abstraction des caractéristiques propres des lieux. Selon elle, l'auteur de l'acte attaqué se devait au contraire de procéder à une balance des intérêts, à savoir "examiner et opposer les avantages pour le demandeur de permis aux inconvénients qu'il représente pour l'intérêt communal/général". Elle explique qu'une telle appréciation n'aurait pas pu se conclure en sa défaveur dès lors que la parcelle sur laquelle se situe le bien est déjà construite sur toute sa superficie, que l'extension souhaitée ne vise que 619,4 m², soit une augmentation d'à peine 10 % de la superficie totale autorisée, et que le PRAS envisage lui-même un éventuel dépassement des 3500 m² si un PPAS le permet, ce qui signifie qu'une telle augmentation n'est pas en soi contraire aux objectifs du PRAS.

Elle ajoute que le PRAS encourage les grands commerces spécialisés à rester en ville et reconnaît leur besoin de terrains vastes pour s'implanter, et qu'un autre de ses objectifs est de faire face à la problématique des chancres urbains. Elle considère que son projet s'inscrit dans ces deux objectifs, ce que l'acte attaqué semble volontairement ignorer.

Elle affirme encore que l'acte attaqué contient "des vices de nature plus formelle et procédurale". Elle relève que la décision de refus de permis par la commune s'appuie sur l'avis conforme du fonctionnaire délégué, alors que celui-ci n'a jamais été consulté et indique, par ailleurs, afin de démontrer le peu de rigueur avec laquelle la procédure d'examen de la demande a été entreprise, que l'acte attaqué procède d'une confusion des dispositions applicables puisqu'il reproduit l'article 126, § 6, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) mais en substituant les termes "favorable" par "défavorable" et qu'il omet de reproduire la disposition réellement applicable, à savoir l'article 126, § 7, du même Code.

Dans son mémoire en réplique, elle précise que les situations auxquelles elle compare la sienne sont possibles et auraient pu être la sienne. Elle souligne qu'il n'existe aucune exigence imposant à la personne qui relève une discrimination d'établir que la situation discriminante à laquelle elle fait référence existe concrètement et s'est déjà produite. À son sens, la situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre personne ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable sera jugée discriminatoire si elle ne peut être justifiée. Elle en déduit que les comparaisons qu'elle effectue entre sa situation et celle qui aurait pu, avec une très haute probabilité, être la sienne ou celle de quelqu'un d'autre, montrent que la manière dont la partie adverse fait application des principes et prescriptions réglementaires qui balisent son appréciation est discriminatoire.

Quant à l'argument selon lequel d'autres dispositions légales et réglementaires, voire la notion de bon aménagement des lieux, auraient fait obstacle à l'aménagement, dans quatre immeubles distincts, d'un dépôt de véhicules usagés exploités par un même exploitant, elle estime qu'en y recourant, la partie adverse préjuge d'une décision relative à une situation au sujet de laquelle elle n'est pas en possession de tous les éléments et anticipe, de ce fait, l'appréciation de l'autorité communale.

En ce qui concerne la seconde branche, elle réplique tout d'abord en faisant remarquer que le permis de 2003 l'autorisait à agrandir la superficie de son immeuble de manière à atteindre une superficie d'environ 6.500 m², dérogeant ainsi déjà aux règles et aux seuils de superficie en vigueur à l'époque. Elle considère que l'acte attaqué n'indique pas en quoi la même dérogation ne se justifierait plus en 2016 et y voit un revirement d'attitude inexpliqué. Elle précise son argumentation en exposant que, même si son terrain ne peut pas être qualifié de "terrain vaste" au sens du PRAS, il demeure que l'acte attaqué ne va pas dans le sens de la politique qui s'en dégage dès lors qu'en bridant indirectement l'optimisation et le développement de son activité, il ne l'encourage nullement à rester en ville mais plutôt à la fuir. Elle rappelle que son projet initial permettait de répondre à l'un des objectifs principaux du PRAS, à savoir, celui visant à la revalorisation des parcelles et la suppression des chancres, ce que la motivation du permis de 2003 relève en citant l'avis de la commission de concertation du 24 avril 2002 ainsi que l'avis du fonctionnaire délégué du 12 septembre 2002 qui précisaient tous deux que ce projet permettait "(...) la suppression d'un chancre". Elle estime que, même si l'acte attaqué se substitue à la décision de la commune, la partie adverse saisie sur recours se devait d'examiner et d'apprécier le bien-fondé de la décision dont la réformation était demandée.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que le principe d'égalité peut être violé dès lors qu'une distinction de traitement injustifiée est établie non entre des personnes précisément identifiées, mais entre des catégories de personnes. Elle estime être dès lors en mesure d'invoquer une discrimination entre sa situation et celle qui aurait été la sienne si elle n'avait pas fait construire un bâtiment unique à la place des quatre constructions préexistantes et si elle avait présenté quatre projets distincts. Elle affirme qu'elle ne voit pas ce qui s'oppose à une telle comparaison, même visant des époques différentes, et considère qu'aucune limite temporelle ne peut faire obstacle à la comparaison de situations, qu'elles soient futures ou passées. Quant à l'autre discrimination qu'elle invoque, elle précise que sa critique vise l'hypothèse où des propriétaires de constructions distinctes décideraient de mettre en œuvre un projet similaire au sien, sur la même superficie, mais sans mettre leur propriété en commun et en séparant artificiellement les projets en vue de bénéficier d'une superficie autorisée de plus de 3.500 m². Elle écrit qu'il en résulte qu'elle aurait dû, "afin de contourner les retombées discriminatoires de l'application faite par la partie adverse de la prescription 4.2, maintenir des adresses différentes et présenter plusieurs projets distincts pour chacune de ces adresses".

À propos de la seconde branche, elle juge curieux, vu l'historique du dossier et ses particularités, de considérer que la partie adverse n'était pas tenue d'avoir égard aux éléments propres au contexte de la demande de permis, en particulier la dérogation accordée en 2003. Elle ajoute que, même si l'acte attaqué a été adopté sur recours, il confirme une décision qui témoignait d'un revirement d'attitude injustifié de la commune, alors qu'il s'imposait d'adapter la motivation en conséquence. Elle estime qu'il en va d'un vice de motivation que le gouvernement ne pourrait raisonnablement couvrir par son silence.

IV.2. Appréciation

La prescription 4.2 du PRAS dispose que, dans les zones de forte mixité, la superficie de plancher affectée aux grands commerces spécialisés peut "être autorisée jusqu'à 3.500 m² par projet et par immeuble après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité" et "être portée au-delà des 3.500 m² par projet et par immeuble lorsque cette possibilité est prévue par un plan particulier d'affectation du sol".

Les parties s'accordent à considérer que le commerce exercé par la partie requérante relève du "grand commerce spécialisé" au sens du PRAS, à savoir un commerce "de superficie supérieure ou égale à 500 m² et dont l'activité consiste en la fourniture de services ou la vente de biens meubles qui relèvent d'un secteur

spécialisé à l'exclusion du secteur alimentaire". Par ailleurs, aucun plan particulier d'affectation du sol applicable à l'immeuble de la partie requérante ne prévoit la possibilité de dépasser le plafond des 3.500 m².

Par "immeuble", le glossaire du PRAS entend, "sur une ou plusieurs parcelles cadastrales, l'ensemble des constructions et installations et de leurs abords, considéré comme un tout pour le certificat ou le permis d'urbanisme et dont l'entrée principale est généralement identifiée par une seule adresse de police". En l'espèce, au jour du dépôt de la demande de permis, le site dont la partie requérante est propriétaire s'étend sur plusieurs parcelles cadastrales (4^e division, section B, n^{os} 150Y29, 150N31 et 150/2B) mais est composé d'un ensemble de constructions qu'elle a considéré comme formant un tout pour sa demande de permis d'urbanisme du 3 août 2015 et dont l'entrée principale est identifiée par une seule adresse de police, le n^o 64 de la rue Heyvaert. En refusant le permis au motif que la superficie de plancher existant au jour du dépôt de la demande dépasse 3.500 m², ce qui n'est pas contesté, l'acte attaqué ne viole donc pas la prescription 4.2 du PRAS.

Quant à l'argument pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il convient préalablement d'observer que la partie requérante ne conteste pas que son projet forme un tout et qu'elle l'a présenté comme tel dans la demande de permis rejetée par l'acte attaqué. Il ressort également du dossier administratif que les immeubles concernés par le projet formaient déjà un ensemble au moment où elle les a acquis (en 1983) et lors de l'octroi du permis d'urbanisme autorisant l'extension (en 2003).

Sa situation ne peut dès lors pas être valablement comparée à celle qui aurait été la sienne si elle avait acquis ces immeubles avant leur réunion et si elle les avait gardés distincts. Outre qu'une telle comparaison est purement spéculative, elle vise des situations différentes puisque c'est précisément la réunion des quatre immeubles en un ensemble fonctionnel qui motive l'application de la prescription 4.2 du PRAS.

Quant à la comparaison avec la situation d'autres administrés qui se trouveraient propriétaires d'immeubles distincts et qui pourraient bénéficier de quatre fois 3.500 m² pour l'aménagement de grands commerces spécialisés, elle vise également des situations essentiellement différentes. En effet, il ressort de la définition précitée de l'immeuble par le glossaire du PRAS qu'une telle hypothèse ne pourrait être admise que si ces propriétaires proposaient des projets effectivement et réellement distincts pour chacun des immeubles considérés. S'il est vrai que cette situation pourrait théoriquement aboutir à autoriser au total, sur le même site, une

superficie de grand commerce spécialisé supérieure à celle du projet de la partie requérante, encore faut-il remarquer que l'octroi de tels permis resterait subordonné à la vérification de la compatibilité de ces projets voisins avec le bon aménagement des lieux. Quant à l'hypothèse d'une scission artificielle des projets, évoquée dans le dernier mémoire, elle serait légalement vouée à se heurter à la même règle qui est opposée à la partie requérante.

La différence de traitement alléguée est liée au choix de l'auteur du PRAS - dont la légalité n'est pas mise en cause - de déterminer des superficies maximales "par immeuble". Le PRAS n'établit du reste, sur ce point, aucune distinction de traitement non justifiée entre des catégories de personnes se trouvant dans une situation comparable.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen, il y a lieu de rappeler que la prescription 4.2 du PRAS s'imposait à la partie adverse et que la superficie maximale qu'autorise cette prescription était déjà dépassée. Dès lors, nonobstant la circonstance que la commune d'Anderlecht avait délivré un permis dérogatoire à la règle des 3.500 m² en décembre 2003, l'acte attaqué ne devait être motivé ni au regard du bon aménagement des lieux ni par rapport à une prétendue "balance des intérêts" généraux et particuliers. Quant au moyen pris d'un revirement d'attitude injustifié, il est irrecevable en raison de sa tardiveté, ayant été énoncé, pour la première fois, dans le mémoire en réplique alors qu'il aurait pu l'être dans la requête.

Enfin, la circonstance que la décision du collège des bourgmestre et échevins d'Anderlecht du 24 mai 2016 refusant le permis sollicité par la partie requérante mentionne à tort un avis conforme inexistant du fonctionnaire délégué, n'est pas de nature à affecter la légalité de la décision attaquée, adoptée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale agissant en tant qu'autorité de recours.

La seconde branche du moyen unique n'est pas fondée.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure 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 est rejetée.

Article 2

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.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT