

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.859 du 2 février 2022

A. 226.793/XV-3930

En cause : **l'association sans but lucratif CENTRE
D'ÉVANGÉLISATION « TEMPLE DE L'ÉTERNEL »**,
ayant élu domicile chez
M^e Prosper SENDWE-KABONGO, avocat,
rue des Drapiers, 50
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Michel KAROLINSKY, avocat,
Galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 26 novembre 2018, l'association sans but lucratif (ASBL) Centre d'Évangélisation « Temple de l'Éternel » demande l'annulation de la « décision de refus d'octroi du permis d'urbanisme tendant à changer l'affectation d'un dépôt d'archives en lieu d'activités différenciées en ce compris le culte [...] prise en date du 26 septembre 2018 et notifiée à la requérante [à la même date] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint 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 3 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 novembre 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Prosper Sendwe-Kabongo, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Alexandre Deville, *loco* M^e Michel Karolinsky, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint, a été entendue en son avis.

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 20 mars 2018, la partie requérante introduit, auprès de l'administration communale de Jette, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la modification de l'affectation d'un immeuble, sis rue Uyttenhove, n^{os} 49 à 14/15, de dépôt d'archives en radio-télévision, banque alimentaire et lieu de culte.

Le bien sur lequel porte cette demande de permis se situe en zone d'entreprises en milieu urbain au plan régional d'affectation du sol.

2. Le 8 mai 2018, l'administration communale de Jette accuse réception du dossier complet de demande de permis d'urbanisme.

3. Une enquête publique est organisée du 10 au 24 mai 2018 sur le territoire de la commune de Jette. Elle donne lieu à trois réclamations.

4. Le 1^{er} juin 2018, la commission de concertation rend, à l'unanimité des membres présents, un avis défavorable sur le projet.

5. Le 12 juin 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jette refuse le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision est notifiée par un courrier du 2 juillet 2018.

6. Le 1^{er} août 2018 a partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contre la décision de refus de permis du collège des bourgmestre et échevins.

7. Le 24 septembre 2018, le collège d'Urbanisme émet un avis défavorable sur le projet, lequel est motivé comme suit :

« [...] »

Considérant que le recours est recevable ;

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

Considérant que la demande porte sur des locaux situés au rez-de-chaussée arrière d'un grand immeuble industriel, de gabarit R+1, scindé en de nombreuses affectations de natures très diverses, tels qu'un atelier de ferronnerie et de constructions métalliques, un commerce de ventes d'accessoires pour voitures, un dépôt d'archives d'une compagnie d'assurances, un atelier de fabrication de menuiserie en PVC ou en aluminium, ou un lieu de culte ;

Considérant que, selon les termes du formulaire de demande de permis d'urbanisme, celle-ci vise à changer l'affectation d'un dépôt d'archives "en lieu des activités de l'ASBL :1. Radio-Télévision ; 2. Mise en place d'une banque alimentaire ; 3. Activités culturelles - salle de cultes" ;

Considérant que la requérante a déjà introduit, en mai 2016, une demande de permis d'urbanisme et, à sa suite, en mai 2017, un recours au Gouvernement contre la décision de refus du collège échevinal de Jette pour le changement d'affectation de ce dépôt d'archives en lieu de culte ;

Que le collège a rendu le 7 juillet 2017 un avis défavorable sur cette demande, motivé, principalement, de la manière suivante :

"Considérant, (...), que, s'agissant de l'installation de cet équipement dans les lieux ici en cause, il se constate que :

- tant le plan que les photos déposés dans le dossier démontrent que le lieu choisi n'est pas approprié à l'exercice d'un culte en ce que, tout d'abord, cette activité vient s'insérer entre un dépôt d'archives, un dépôt de matériel de construction et un atelier de fabrication de tableaux électriques, générant une perméabilité des fonctions non souhaitable ;
- que l'accès aux locaux se fait par une porte d'entrée donnant sur un accès carrossable situé le long de la façade de droite de l'immeuble, qui, à la fois, dessert des emplacements de parking latéraux et sert de zone de déchargement pour les différentes activités existantes dans l'immeuble, ce qui est loin de constituer un lieu d'accueil extérieur pratique et approprié à un équipement culturel ;
- que, dans son avis du 23 août 2016, le SIAMU insiste auprès de la commune sur la nécessité d'obtenir une situation globale de l'ensemble du bâtiment plutôt que de se voir contraint d'émettre des avis sur des demandes ponctuelles; que, d'ailleurs, la remarque n° 5 de l'avis, qui exige la division, en deux parties de 2.500 m², de l'immeuble par la réalisation d'un mur Rf 2h allant jusqu'aux crêtes de la toiture, illustre à elle-seule l'obligation de sortir du cadre des seuls locaux concernés par la présente demande pour garantir la

sécurité des nombreux occupants actuels tout comme celle des nombreuses personnes susceptibles d'être présentes dans l'équipement culturel projeté ;

Qu'il se constate, également, que les deux portes de secours s'ouvrent vers l'intérieur et non vers l'extérieur, ainsi qu'il est requis par la réglementation relative à la protection contre l'incendie ;

Considérant qu'il en résulte que la création de cet équipement inséré entre différentes activités d'une grande diversité hypothèque le développement ultérieur de ce grand immeuble industriel ainsi que l'avenir de cette zone et ne structure pas, de manière optimale, le tissu urbain ;

Considérant, dès lors, que la demande ne participe pas du bon aménagement des lieux" ;

Considérant que, nonobstant le changement du libellé de la demande de permis d'urbanisme, l'examen des pièces du dossier révèle que cette demande est identique à la première ; qu'ainsi, par exemple, les plans qui accompagnaient la précédente demande sont exactement les mêmes que ceux de la présente demande et indiquaient déjà la présence du local "radio" ;

Considérant que, les objections au projet telles qu'elles résultent de l'avis défavorable du collège d'urbanisme, qui a tenu lieu de décision en l'absence de décision du Gouvernement sur rappel de la commune, d'autant plus qu'elles n'ont pas été rencontrées dans le cadre de la présente demande, restent pertinentes ;

Qu'il s'ensuit que cette demande ne peut être acceptée ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 8 novembre 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jette adresse un rappel au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Une copie de la lettre de rappel est simultanément adressée à la partie requérante. À défaut de décision du Gouvernement dans le délai légal, l'avis du collège d'Urbanisme tient lieu de décision.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception liée au caractère prématuré du recours au motif qu'au moment de son introduction, l'acte attaqué ne constituait pas encore un acte administratif faisant grief, mais un acte préparatoire non susceptible de recours.

La partie requérante soutient qu'il existe des hypothèses dans lesquelles un acte préparatoire cause par lui-même grief et est, par conséquent, susceptible d'être considéré comme un acte administratif unilatéral susceptible de recours devant le Conseil d'État. Selon elle, cette hypothèse est rencontrée, en l'espèce, dès

lors que l'acte attaqué s'inscrit dans le cadre d'une opération complexe qui mène à l'adoption d'un acte administratif unilatéral ou à sa transformation en un tel acte en cas d'inaction de l'autorité compétente investie du pouvoir de décision. À son estime, il convient d'adopter une conception dynamique de la situation qui implique que même si, lors de l'introduction du recours, l'acte attaqué ne pouvait pas encore être qualifié d'acte administratif, il faut tenir compte de son changement ultérieur de nature puisque, en application de l'article 173 du CoBAT, dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, il tient désormais lieu de décision. Elle en déduit que le recours n'est pas prématuré mais qu'il a seulement anticipé une transformation certaine de l'acte attaqué au regard des faits qui l'ont précédés et de la logique de la disposition précitée en cas d'inaction de la partie adverse dans les délais requis.

Dans son dernier mémoire, elle reprend une argumentation similaire.

IV.2. Appréciation

L'article 173 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

« À défaut de notification de la décision dans le délai prévu à l'article 172, chacune des parties peut, par lettre recommandée, adresser un rappel au gouvernement.

Lorsque le collège des bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire délégué mettent le gouvernement en demeure, ils en adressent simultanément copie au demandeur en permis. À défaut, la lettre de rappel ne porte pas d'effets.

Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours à compter de l'envoi du rappel, le gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du collège d'Urbanisme tient lieu de décision. À défaut d'avis du collège d'Urbanisme, la décision qui a fait l'objet du recours est confirmée. Dans le cas visé à l'article 164, alinéa 5, le permis est réputé refusé ».

En l'espèce, l'acte attaqué est un avis du collège d'Urbanisme qui tient lieu de décision en application de la disposition précitée, à défaut pour le gouvernement d'avoir statué et envoyé sa décision dans un délai de trente jours à compter de l'envoi d'une lettre de rappel par le collège des bourgmestre et échevins.

Bien que le recours ait été introduit le 26 novembre 2018, alors que le délai de trente jours pour l'envoi de la décision du gouvernement n'était pas encore expiré, il convient d'observer que ce dernier n'a pas procédé à un tel envoi. Par conséquent, l'acte attaqué est devenu une décision susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation et le Conseil d'État ne pourrait, sauf à faire preuve d'un formalisme excessif, rejeter la requête pour le seul motif qu'elle a été introduite

quelques jours avant la fin du délai imparti au gouvernement pour statuer dès lors que ce dernier n'a pas jugé utile de le faire.

Par conséquent, le rapport n'ayant examiné que cette seule exception d'irrecevabilité, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'examen des autres aspects de la recevabilité et, le cas échéant, des moyens.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 2 février 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht