

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.016 du 17 février 2022

A. 224.179/XV-3621

En cause : 1. **HUYLEBROUCK** Charles,
2. **JACOBS** Dominique,
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Rahim SAMII
et Charles-Henri d'UDEKEM d'ACQZ, avocats,
avenue Lloyd George, 16
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 6 janvier 2018, Charles Huylebrouck et Dominique Jacobs demandent l'annulation « du permis d'urbanisme délivré le 27 septembre 2017 par le Fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale en vue d'installer des grilles de sécurité sur le boulevard du Régent (fermeture de la chaussée et du trottoir, côté bâti) [...] ».

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 27 septembre 2021, l'affaire a été initialement fixée à l'audience du 12 octobre 2021, avant d'être remise *sine die*.

Par une ordonnance du 16 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2021.

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

M^{es} Rahim Samii et Charles-Henri d'Udekem d'Acoz, avocats, comparaissant pour les requérants, et M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint, a été entendue 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

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits de l'arrêt n° 236.319 du 28 octobre 2016 et de le compléter par les éléments suivants :

1. Le 19 juin 2017, Bruxelles Urbanisme et Patrimoine - Direction de l'Urbanisme introduit une demande d'autorisation de mise en place « de portillons/grilles de sécurité devant l'ambassade des États-Unis d'Amérique au n° 25-27 boulevard du Régent, sur le territoire de la commune de Bruxelles-Ville ».

2. Le 7 juillet 2017, une permission de voirie est délivrée par Bruxelles Mobilité, notamment, aux conditions particulières suivantes :

- « 4. Date de début : 1^{er} juillet 2017.
- 5. Date de fin : permanent ».

Cette permission de voirie fait l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 224.181/XV-3622 et a été annulée par l'arrêt n° 253.017 prononcé ce jour.

3. Le 25 septembre 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles délivre un permis de stationnement ayant pour objet « l'occupation du domaine public par les installations repris[ses] sur le plan référencé : 0719/A01 - Installation de grilles de sécurité ».

Cette décision constitue l'acte attaqué dans l'affaire A. 224.178/XV-3620 et a été annulée par un arrêt n° 253.015 prononcé ce jour.

4. Le 27 septembre 2017, le fonctionnaire délégué délivre un permis d'urbanisme, en vue d'autoriser l'installation des grilles de sécurité sur le boulevard du Régent.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, se fonde, notamment, sur les motifs suivants :

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

Considérant que la demande se situe dans la zone de protection d'un bien classé ;

Considérant que la demande vise à installer des grilles de sécurité sur le boulevard du Régent et le trottoir adjacent, côté bâti ; que ce dispositif ne concerne pas et n'entravera donc pas le cheminement actuel piétons/cyclistes, côté boulevard ;

Considérant que la demande concerne une voirie régionale ; que Bruxelles Mobilité, dans son avis du 23/01/2015, constate que le projet n'est pas conforme au Plan Régional de Mobilité, en ce que le cheminement piéton sur le trottoir côté bâti est interrompu ;

Considérant l'avis formulé par la Commission Royale des Monuments et des Sites formulé en sa séance du 12/11/2014 ; que la Commission juge le dispositif mis en place comme un obstacle visuel sur la voirie de desserte, au détriment de l'effet de continuité du boulevard ; que ce mobilier urbain non intégré à son environnement (comprenant à proximité notamment le Palais des Académies), n'a pas sa place en milieu urbain ;

Considérant les réclamations émises lors de l'enquête publique portent sur les éléments suivants :

- la crainte des riverains pour leur sécurité ;
- la suppression de quelques emplacements de stationnement ;
- la possibilité d'aménager un accès "véhicules" plus direct à l'immeuble situé au n° 24 ;
- le sens de l'ouverture des grilles, qui devrait se faire vers l'intérieur du "périmètre US" des deux côtés pour ne pas gêner la circulation ;
- la diminution de la valeur de leurs biens ;
- le respect de leur droit de propriété en ce que les grilles seraient attachées aux grilles de leurs immeubles ;
- l'esthétique des grilles ;
- les files quotidiennes de voiture devant l'ambassade ;

Considérant que la demande a été soumise à l'avis de la Commission de concertation en application de la prescription 21 du PRAS ;

Considérant que la demande a été soumise aux mesures particulières de publicité en application des prescriptions suivantes :

- 25.1 du PRAS : actes et travaux ayant pour objet la modification de l'aménagement des voiries,
- 25.6 du PRAS : désaffectation d'une voirie ;

[...]

Considérant que l'accès à l'ambassade des personnes et des véhicules se fait actuellement par la voirie et trottoir de desserte du boulevard du Régent devant l'ambassade ; que des barrières automatisées enterrées, dites "phalanx" sont situées dans la chaussée de part et d'autre de cette voirie devant l'ambassade (à l'entrée et à la sortie à sens unique) ; que ces barrières ont pour but d'empêcher toute intrusion non autorisée de véhicules ;

Considérant que, par contre, il n'existe aujourd'hui aucune barrière physique afin d'empêcher l'intrusion de personnes non autorisées ; que le projet actuel vise à installer, sur la chaussée et sur les trottoirs, des grilles et portillons devant ces barrières automatisées ;

Considérant qu'il s'agit donc d'un dispositif complémentaire de sécurité sur des cheminements déjà contrôlés par l'ambassade ; que l'installation des grilles ne changera donc rien au régime de circulation du tronçon de voirie compris dans le périmètre de la demande ;

Considérant qu'il ne s'agit pas de privatiser l'espace public ; qu'en effet, l'accès à la portion d'espace public est limité aux usagers qui ont un motif de se rendre à l'ambassade ou au consulat ; que lorsque cette restriction n'aura plus d'objet, l'espace public devra à nouveau être accessible à tous ;

Considérant que les nouvelles grilles/portillons seront moins hautes que les clôtures en fer forgé existantes ; qu'elles seront de la même couleur que les clôtures en fer forgé et les clôtures du chemin piéton ; Que les grilles n'obstrueront nullement la vue et seront installées perpendiculairement aux grilles – plus hautes – qui bordent les immeubles voisins, d'une part, et le chemin piéton sécurisé qui a été aménagé, d'autre part ;

Considérant que s'agissant de deux grilles qui s'inséreront entre des grilles existantes plus hautes – et qui remplaceront des barrières amovibles en plexiglas peu esthétiques –, on peut raisonnablement estimer que le projet s'accorde aux qualités urbanistiques de l'espace public ;

Considérant que les nouvelles grilles/portillons seront moins hautes que les clôtures en fer forgé existantes ; qu'elles seront de la même couleur que les clôtures en fer forgé et les clôtures du chemin piéton ;

Considérant, au sujet de la difficulté éventuelle pour des PMR à utiliser la zone piétonne le long du boulevard, que l'ambassade peut envisager au cas par cas d'emprunter la zone de sécurité de son site ;

Considérant que des accords de longue date existent entre l'ambassade et les services de secours afin d'accéder au site de l'ambassade en cas de nécessité ;

Considérant l'arrêté ministériel du 19/03/2012 du SPF Intérieur définissant le périmètre de sécurité de l'ambassade du n° 20 du boulevard du Régent au n° 30 de ce même boulevard ;

Considérant que l'ambassade américaine est la cible d'assauts potentiels et non les riverains ; que rien ne permet de penser que la sécurisation de l'ambassade augmenterait les risques d'attentat devant les immeubles voisins ;

Considérant que l'installation des grilles ne changera rien au régime de stationnement ;

Considérant que l'objet du présent permis d'urbanisme maintiendra l'accès aux véhicules à l'immeuble situé au n° 24 ;

Considérant que les grilles s'ouvriront dans le sens de circulation des véhicules ; qu'en outre, la grille de sortie, qui s'ouvrira "vers l'extérieur", ne gênera en rien la circulation à cet endroit ;

Considérant qu'[il] ressort des plans de détails que les grilles projetées seront ancrées dans le sol ; qu'elles ne s'accrocheront pas aux grilles riveraines existantes ;

Considérant que les grilles projetées ne modifieront pas le régime de circulation existant pour lequel des restrictions d'accès sont déjà mises en place par l'ambassade ;

Considérant, au demeurant, que l'hospitalité de la Belgique, et celle de la Région de Bruxelles-Capitale en particulier, recommande[nt] que soient pris en compte les souhaits de ses hôtes en matière de sécurité, qui constitue[nt] ici une préoccupation légitime et objective ; que, pour mémoire, les dispositifs de sécurité en place actuellement contraignent déjà les cheminements sur la chaussée et le trottoir, côté bâti ; que le cheminement piétons/cyclistes, côté boulevard, reste accessible ; que la demande ne surabonde pas anormalement aux éléments de composition architecturaux en place *in situ* et est donc acceptable ».

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 8 de la loi du 9 août 1948 portant modification de la législation sur la voirie par terre, de l'article 6, § 1^{er}, X, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 274 de la Nouvelle loi communale ainsi que des prescriptions particulières 25.1 et 25.6 du plan régional d'affectation du sol (PRAS).

Les requérants constatent que le projet a été soumis à une enquête publique en application des prescriptions 25.1 et 25.6 du PRAS en raison d'une désaffectation de la voirie. Ils soutiennent qu'une telle désaffectation ne peut se faire de manière implicite par le biais d'un permis d'urbanisme et se prévalent de l'article 8 de la loi du 9 août 1948 portant modification de la législation sur la voirie par terre, selon lequel en cas de rectification, de détournement ou de délaissement de tout ou partie d'une route de grande voirie, cette route ou cette partie de route est

incorporée d'office à titre gratuit dans la voirie communale, après une remise en bon état des éléments désaffectés. Ils font valoir qu'avant de pouvoir considérer que la voirie était désaffectée, il fallait d'abord que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un arrêté, comme le confirme Bruxelles Mobilité dans un courriel du 9 mars 2015 et, ensuite, que le conseil communal se prononce sur la désaffectation. Ils estiment que le permis ne pouvait être délivré sans procéder au préalable à la désaffectation de la voirie. Ils observent que, depuis l'arrêt n° 236.319 du 28 octobre 2016, une permission de voirie et un permis de stationnement ont été délivrés respectivement le 7 juillet 2015 et le 25 septembre 2017 dont ils contestent la légalité dans deux recours distincts. Ils rappellent la portée des moyens invoqués à l'appui du recours introduit à l'encontre de la permission de voirie. Ils considèrent en tout état de cause que l'acte attaqué est irrégulier même s'il a été précédé de cette permission de voirie.

À titre principal, et nonobstant l'enseignement de l'arrêt n° 236.319, la partie adverse soutient que la situation autorisée par l'acte attaqué n'implique pas une privatisation ou une occupation privative du domaine public et ne nécessite pas, de ce fait, de désaffectation ou d'autorisation domaniale préalable. Elle relève, en premier lieu, que l'ambassade des États-Unis n'est pas un « particulier » mais une personne morale de droit public de sorte qu'il ne peut être question de « privatisation » de la voirie.

Elle souligne, en second lieu, que ce qui est autorisé par l'acte attaqué participe seulement à la réglementation de l'usage collectif du domaine public en question résultant de l'arrêté ministériel du 19 mars 2012. Elle rappelle, dans ce cadre, que le tronçon de la voirie publique concerné par l'acte attaqué est accessible non seulement à toutes les personnes devant se rendre dans les locaux de l'ambassade mais aussi aux riverains disposant d'un titre valable. Elle en déduit que ledit tronçon reste entièrement conforme à la destination de voirie, assurant la circulation des différents types d'utilisateurs autorisés à y circuler. Elle indique également que, dans l'hypothèse d'un déménagement des services diplomatiques américains, le démontage du dispositif litigieux et la levée des mesures de sécurité actuelle suffiraient à rendre la voirie à l'usage de tous.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que l'occupation du domaine public ne nécessitait pas la désaffectation de la voirie et que les autorisations domaniales adéquates, permettant cette occupation, ont été sollicitées et délivrées. Elle indique, dans ce cadre, que le boulevard du Régent est bien une voirie régionale sur toute sa largeur, qu'aucun élément du dossier ne permet de considérer que l'ambassade des États-Unis aurait eu l'intention de s'accaparer la propriété de cette portion du

boulevard, que ladite portion fait toujours partie du domaine public régional et que la mention erronée sur l'avis d'enquête publique de la prescription 25.6 du PRAS est sans incidence sur la validité de la procédure. À son estime, la délivrance du permis d'urbanisme litigieux n'a pas pour effet de « désaffecter » du domaine public la portion de voirie en cause, « qui reste consacrée à l'usage du public qu'intéresse sa destination ». Elle rappelle que l'utilisation du domaine public engendrée par la mise en place de grilles de part et d'autre de l'ambassade a fait l'objet d'une permission de voirie délivrée le 7 juillet 2017 et d'un permis de stationnement délivré le 25 septembre 2017. Elle se réfère aux mémoires en réponse déposés dans le cadre des procédures en annulation introduites par les requérants à l'encontre de ces deux actes.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que, même si le projet nécessite plusieurs autorisations différentes relevant de la police de l'urbanisme et de celles de l'ordre public, de la conservation du domaine ou de la voirie, cela ne signifie pas pour autant que l'absence de l'une ou de plusieurs de ces autorisations aurait une incidence quelconque sur la validité des autres. Elle relève qu'aucune des dispositions visées au moyen n'impose qu'un permis d'urbanisme soit obligatoirement précédé par les autorisations domaniales qui sont nécessaires à sa mise en œuvre. Elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État à cet égard et, notamment, celle de l'arrêt n° 226.471 du 19 février 2014 qui a jugé que la légalité d'un permis d'urbanisme ne dépend pas de la circonstance que son exécution puisse nécessiter une décision du conseil communal, l'octroi d'une concession domaniale ou l'obtention d'une autorisation administrative requise par ailleurs. Elle fait valoir qu'en ce qui concerne d'autres types d'actes et travaux qui nécessitent à la fois un permis d'urbanisme et une autorisation liée à l'utilisation du domaine public, l'autorisation domaniale n'a jamais été considérée comme un préalable qui conditionnerait la délivrance du permis d'urbanisme. Elle cite, à titre d'exemple, le placement de certaines terrasses horeca sur l'espace public qui requiert, en plus d'un permis de stationnement ou d'une permission de voirie, un permis d'urbanisme. Selon elle, aucun texte ni aucun principe général n'a jamais exigé qu'une autorisation domaniale ait préalablement été accordée pour que le permis d'urbanisme puisse être délivré. Elle en déduit que le fait qu'il n'existerait pas (ou plus) d'autorisation domaniale relative à la partie de la contre-allée du boulevard du Régent n'est pas de nature à remettre en cause la validité du permis d'urbanisme qui constitue l'acte attaqué. Elle estime que le fait de mettre en place les grilles, conformément au permis d'urbanisme attaqué, n'est pas en soi constitutif d'une forme de « privatisation » du tronçon de voirie ainsi délimité si ces grilles ne sont pas fermées.

IV.2. Appréciation

L'arrêt n° 236.319 du 28 octobre 2016 a jugé ce qui suit :

- « Considérant que l'objectif de la pose des grilles prévues par le permis attaqué est d'empêcher physiquement toute personne non autorisée par l'ambassade d'accéder à la portion du boulevard du Régent qu'elles délimitent, les mesures antérieures, à savoir la présence de gardes et de phalanx, s'étant révélées insuffisantes; qu'il n'est pas contesté que ces grilles ont vocation à rester fermées de manière habituelle; que, sur le tronçon concerné, elles empêchent toute circulation des usagers autres que ceux qui se rendent à l'ambassade ou qui en sortent; que l'accès au tronçon litigieux est conditionné à l'octroi d'une autorisation, laquelle n'est pas accordée par l'autorité gestionnaire de la voirie mais, en vertu de l'arrêté précité du 19 mars 2012, par les services de l'ambassade ; que, dès lors que seules les personnes autorisées par le titulaire du permis attaqué ont accès à cette zone, il peut être considéré que les grilles dont ce permis autorise l'installation concourent à l'utilisation privative de la voirie;

Considérant que l'arrêté ministériel du 19 mars 2012 a été adopté sur la base de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière; qu'il résulte de la combinaison de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, et de l'article 11, § 3, alinéa 1^{er}, de ladite loi que l'entreprise de gardiennage ne peut exercer la surveillance et le contrôle de personnes sur la voie publique sauf dans "le périmètre limité de portions de la voie publique attenant aux bâtiments d'institutions internationales ou d'ambassades déterminés par le ministre de l'Intérieur, et dont l'accès au public est limité de manière temporaire et pendant la durée de cette limitation"; que ledit arrêté s'avère dépourvu d'incidence sur l'affectation au domaine public de la portion du boulevard qu'il délimite, seul le gestionnaire de ladite voirie étant compétent pour ce faire; que, d'ailleurs, les seules infrastructures dont cet arrêté autorise l'installation sont "des panneaux indicateurs conformes aux modèles figurant aux annexes 1 et 2 de l'arrêté ministériel du 19 octobre 2006 définissant la manière d'indiquer le début et la fin de la zone de surveillance visée à l'article 11, § 3, de la loi précitée" et "si nécessaire, un ruban de démarcation à rayures rouges et blanches"; qu'en outre, selon les termes de la loi du 10 avril 1990, la limitation de l'accès au public est temporaire;

Considérant que le placement des grilles, tel que l'autorise le permis attaqué, empêche la circulation de tous sur la contre-allée du boulevard ; que ce permis confère au titulaire du permis un droit permanent incompatible avec la destination de la voie publique ; qu'en l'absence d'une autorisation domaniale adéquate, ce permis méconnaît l'affectation de cette voirie, telle qu'elle est d'ailleurs prévue au PRAS ;

Considérant que le moyen est fondé ; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à entraîner une annulation plus étendue ».

Il y a lieu de relever d'office que l'autorité absolue de chose jugée d'un arrêt d'annulation s'attache non seulement au dispositif de celui-ci mais également aux motifs qui en sont le support nécessaire et indissociable, ainsi qu'aux constats

dont ils procèdent. La chose jugée interdit la répétition, à l'occasion de la réfection d'un acte, d'une illégalité identique à celle qui a déterminé l'annulation. Il n'y a pas lieu de discuter le bien-fondé des appréciations portées par un arrêt revêtu de l'autorité de chose jugée, cette autorité s'imposant non seulement aux parties mais aussi au Conseil d'État lui-même.

Selon l'enseignement de cet arrêt, dont l'autorité s'impose à la partie adverse, le placement des grilles sur le domaine public constitue une utilisation privative et, à défaut d'une autorisation domaniale adéquate, le permis d'urbanisme qui autorise leur installation méconnaît l'affectation de la voirie.

Le permis de stationnement et l'autorisation domaniale, portant sur l'installation des mêmes grilles que celles visées par l'acte attaqué, ayant été annulés par les arrêts n^{os} 253.015 et 253.017 prononcés ce jour, ils sont censés ne jamais avoir existé et l'acte attaqué est par conséquent entaché d'une illégalité identique à celle qui a déterminé l'annulation dans l'arrêt précité.

Dans cette mesure, le deuxième moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

Dans leur mémoire en réplique, les requérants sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le permis d'urbanisme délivré le 27 septembre 2017 par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale en vue d'installer des grilles de sécurité sur le boulevard du Régent (fermeture de la chaussée et du trottoir, côté bâti) est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux requérants, à concurrence de 350 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 février 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht