

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 254.286 du 18 juillet 2022

A. 230.748/XV-4421

En cause : **ABBAMBATO** Michele,
 ayant élu domicile chez
 M^e Renaud PIRON, avocat,
 avenue Albert I^{er}, 294
 1332 Genval,

 contre :

 la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Frédéric DE MUYNCK
 et Youri MOSSOUX, avocats,
 galerie du Roi, 30
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 avril 2020, Michele Abbambato demande l'annulation de « l'avis rendu en date du 20 février 2020 par le collège d'Urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale, refusant en son article 1^{er}, le permis d'urbanisme [qu'il a] sollicité relativement à un immeuble sis à 1030 Schaerbeek, rue Stephenson, 65, et en précisant, en son article 3, que ledit avis, en l'absence de décision du Gouvernement, sur rappel dans un délai de 30 jours tient lieu de décision de refus en application de l'article 173, alinéa 3 ancien, du CoBAT ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 18 février 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 29 mars 2022 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Renaud Piron, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Benoit Gors, *loco* M^{es} Frédéric De Muynck et Youri Mossoux, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, 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

1. Le 4 septembre 2015 (selon l'acte attaqué), le requérant, qui est propriétaire du bien sis à 1030 Schaerbeek, rue Stephenson, 65, introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Schaerbeek aux fins de « la régularisation du garage destiné à la location et aux locataires ».

2. Le dossier est déclaré complet le 24 août 2016.

3. L'enquête publique se déroule du 22 septembre au 6 octobre 2016.

4. Le 20 octobre 2016, la commission de concertation rend un avis sur la demande, dont l'objet est décrit comme suit :

« - couvrir totalement la parcelle en augmentant la surface du rez-de-chaussée de 42 m² en vue d'agrandir le garage en dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU ;
- modifier le volume de toiture en réalisant une toiture à la Mansard avec deux lucarnes en dérogation à l'article 6 du titre I^{er} du RRU ;
- modifier le matériau des portes de garage et d'entrée et des châssis ».

L'avis est favorable à condition de « supprimer la couverture de [la] cour et restituer la cour conformément au règlement communal d'urbanisme (maximum 20 m² de zone perméable et le reste en pleine terre plantée) » et d'« unifier la couleur de la façade du rez-de-chaussée avec le reste de la façade en maintenant une couleur claire et neutre ». Il est précisé que la dérogation à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU (toiture – lucarnes) sera accordée si le fonctionnaire délégué ne notifie pas

expressément sa décision d'émettre un avis motivé dans les huit jours de la réception du dossier, en application de l'article 126, § 6, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

5. Par une lettre du 3 novembre 2016, le requérant modifie sa demande de permis et propose de maintenir la couverture de la cour en la transformant en une toiture verte extensive.

6. Le 2 décembre 2016, la commune demande au requérant de déposer des plans modificatifs, qui respectent les conditions de l'avis de la commission de concertation du 20 octobre 2016.

Elle rappelle sa demande par une lettre du 20 février 2019.

7. Par deux courriers des 1^{er} avril et 8 mai 2019, la commune demande le dépôt de documents complémentaires (formulaire de demande de permis, note explicative, photographies significatives, plan de réalisation et plan de synthèse).

Ces documents sont déposés le 22 juillet 2019.

8. Le 1^{er} octobre 2019, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis d'urbanisme sollicité, notamment au motif que la proposition du requérant « ne rencontre que partiellement les remarques de la Commission de concertation, étant entendu que la végétalisation de la toiture n'améliore en rien l'efficacité de l'exploitation du garage et que, par ailleurs, la zone de cour et jardin constitue une meilleure valorisation des qualités esthétiques et végétales de cet intérieur d'îlot ».

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé (non réclamé) du 21 novembre 2019, puis par un courrier simple du 16 décembre 2019.

9. Le 23 décembre 2019, le requérant introduit un recours auprès du gouvernement de la partie adverse à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins.

10. Le 20 février 2020, le collège d'Urbanisme rend son avis sur le recours introduit. Cet avis est défavorable, notamment, aux motifs que « l'imperméabilisation totale de la parcelle n'est pas acceptable et que la végétalisation de la toiture de l'annexe ne peut compenser valablement l'absence de pleine terre plantée » et que « de surcroît, il est de bon aménagement de permettre aux logements de disposer d'un espace extérieur ».

Il s'agit de l'acte attaqué, dont le dispositif se lit comme suit :

« Le Collège [...] rend l'avis suivant :

Article 1 : Le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé.

Article 2 : Notification du présent avis est faite à Monsieur Michele Abbambato, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek.

Article 3 : En l'absence de décision du Gouvernement sur rappel exercé conformément à l'article 173 du CoBAT, le présent avis tient lieu de décision de refus, en application de l'alinéa 3 de cet article.

Un recours en annulation peut être introduit devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État contre la décision résultant de l'application de l'article 173, alinéa 3.

[...] ».

Il ne ressort ni des écrits de procédure ni du dossier administratif que le gouvernement de la partie adverse aurait statué sur la demande.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours qui répond aux arguments que le requérant développe dans la première branche de son premier moyen.

Le premier moyen est pris de « l'irrégularité et l'illégalité de la décision attaquée en violation des articles 169 à 174 et 192 anciens du CoBAT et de l'excès de pouvoir ». Dans une première branche, le requérant fait valoir que la décision attaquée est irrégulière et illégale en ce qu'elle décide qu'elle vaut décision de la partie adverse au motif que cette dernière n'aurait pas statué sur le recours dans les 30 jours d'un rappel adressé sur la base du CoBAT.

Il fait valoir que la demande de permis ayant été introduite avant le 1^{er} septembre 2019, l'ancienne procédure du CoBAT est applicable au recours formé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek du 1^{er} octobre 2019.

Il expose que ce recours est fondé sur les articles 169 à 174 anciens du CoBAT et que l'article 172 ancien du CoBAT dispose que le gouvernement doit rendre sa décision dans les 60 jours qui suivent la date du dépôt à la poste de l'envoi

recommandé contenant le recours. Il indique qu'en l'espèce, le recours ayant été confié à la poste le 23 décembre 2019, ce délai expirait le 21 février 2020. Il ajoute que le collège d'Urbanisme a donné son avis le 20 février 2020, de telle sorte que le gouvernement était toujours en mesure de statuer sur son recours.

Il relève que le collège d'Urbanisme se réfère aux dispositions de l'article 173, alinéa 3, ancien, du CoBAT, – qu'il suppose être plutôt l'alinéa 2 – précisant que le demandeur peut adresser un rappel au gouvernement et qu'en l'absence de réaction dans un délai de 30 jours, l'avis du collège d'Urbanisme peut tenir lieu de décision de refus. Il estime qu'en retenant l'absence de décision du gouvernement sur rappel, l'acte attaqué viole la foi due aux actes de procédure et méconnaît ses droits dans le mécanisme du recours.

Il expose que, contrairement à l'affirmation retenue, aucun rappel n'a été adressé au gouvernement, et pour cause, le délai de 60 jours n'ayant pas encore expiré, en sorte qu'il ne pouvait pas encore adresser de lettre de rappel. Il estime qu'en décidant de la sorte, c'est à dire en décrétant que son avis tient lieu de décision définitive de refus, le collège d'Urbanisme a excédé son pouvoir.

Il estime qu'il pouvait légitimement attendre qu'une décision soit prise sur son recours par le gouvernement, conformément aux dispositions du CoBAT, les délais légaux n'étant pas expirés.

Dans son mémoire en réponse, au titre d'exception d'irrecevabilité, la partie adverse relève que le requérant a dirigé son recours contre l'avis rendu le 20 février 2020 par le collège d'Urbanisme. Elle rappelle les termes des articles 169 et 171 à 173 anciens du CoBAT.

Elle en déduit que la mention selon laquelle « en l'absence de décision du gouvernement sur rappel exercé conformément à l'article 173 du CoBAT, le présent avis tient lieu de décision de refus, en application de l'alinéa 3 de cet article » est une mention standardisée, présente dans tous les avis du collège d'Urbanisme, qui se limite à rappeler la règle prévue par l'article 173 ancien du CoBAT. Selon elle, cette mention ne vise pas à préciser que l'avis du collège vaut décision au moment où il est rendu, mais que l'avis vaudra décision si le gouvernement ne statue pas dans le délai qui lui est imparti par l'article 173, alinéa 3.

Elle ajoute que, selon l'article 172 ancien du CoBAT, le gouvernement disposait d'un délai de 30 jours à compter de l'envoi de l'avis du collège d'Urbanisme afin de notifier sa décision aux parties, et que le délai de décision de 60

jours à compter de l'introduction du recours auquel le requérant fait référence était prévu dans la version de l'article 172 du CoBAT qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du CoBAT. Elle précise que cette ordonnance modificative de 2009 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, de sorte que les modifications qu'elle a apportées au CoBAT étaient applicables au recours administratif introduit le 23 décembre 2019 par le requérant.

Elle indique qu'en l'espèce, à défaut de notification de la décision du gouvernement dans les 30 jours à compter de l'envoi de l'avis du collège d'Urbanisme, chacune des parties peut, par lettre recommandée, adresser un rappel au gouvernement (article 173, alinéa 1^{er}, ancien, du CoBAT) et qu'à compter de l'envoi du rappel, le gouvernement dispose d'un nouveau délai de 30 jours pour statuer. Elle explique que si, à l'expiration de ce délai, le gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du collège d'Urbanisme tient lieu de décision (article 173, alinéa 3, ancien, du CoBAT).

Elle rappelle que le Conseil d'État a jugé que l'avis du collège d'Urbanisme est un acte préparatoire qui « ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne constitue pas un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État [et qu'il] n'acquiert le caractère d'acte susceptible de recours que lorsqu'il tient lieu de décision à défaut de décision expresse du gouvernement envoyée dans le délai de trente jours courant à partir de l'envoi du rappel visé à l'article 173 du CoBAT ». Elle précise que le recours devant le Conseil d'État est irrecevable lorsque le dossier administratif ne comporte pas la trace d'un tel rappel adressé au gouvernement, et constate que, en l'espèce, le requérant n'a pas envoyé de rappel au gouvernement.

Elle conclut que l'avis du collège d'Urbanisme doit être considéré comme un acte préparatoire qui n'est pas susceptible de faire grief, en sorte que la requête est irrecevable.

Le requérant ne réplique pas à l'exception d'irrecevabilité du recours, soulevée par la partie adverse.

V.2. *Appréciation*

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable.

Les dispositions pertinentes du CoBAT, telles qu'elles étaient en vigueur au moment de l'introduction de la demande de permis étaient rédigées comme suit, à la suite des modifications apportées par l'ordonnance du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire :

« Art. 169. Le demandeur peut introduire un recours au Gouvernement dans les trente jours de la réception de la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué ou, en cas d'absence de décision du fonctionnaire délégué, dans les trente jours à compter de l'expiration du délai visé à l'article 164, alinéa 5.

Ce recours est envoyé, par lettre recommandée à la poste, au Collège d'urbanisme qui en adresse copie au collège des bourgmestre et échevins et au Gouvernement dans les cinq jours de sa réception.

Art. 171. § 1^{er}. Le Collège d'urbanisme remet son avis au Gouvernement dans les soixante jours de l'envoi du recours.

Le Collège en adresse simultanément copie aux parties.

À défaut d'avis émis dans ce délai, la procédure est poursuivie sans qu'il doive être tenu compte d'un avis émis hors délai.

[...]

Art. 172. Le Gouvernement notifie sa décision aux parties dans les trente jours de l'envoi de l'avis du Collège d'urbanisme ou, à défaut d'avis, de l'expiration du délai d'avis.

Art. 173. 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 ».

Dans la procédure de recours établie par ces dispositions, l'avis du collège d'Urbanisme est un acte préparatoire, qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne constitue pas un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État. Il n'acquiert le caractère d'acte susceptible de recours que lorsqu'il tient lieu de décision à défaut de décision expresse du gouvernement envoyée dans le délai de trente jours courant à partir de l'envoi du rappel visé à l'article 173 du CoBAT.

En l'espèce, le requérant ne prétend pas avoir encore adressé de rappel au gouvernement, concernant le recours qu'il a introduit devant celui-ci, le 23 décembre 2019, en sorte que sa requête qui est dirigée contre l'avis du collège d'Urbanisme du 20 février 2020, donné dans le cadre de la procédure de recours, est irrecevable.

En indiquant qu'« en l'absence de décision du gouvernement sur rappel exercé conformément à l'article 173 du CoBAT, le présent avis tient lieu de décision de refus, en application de l'alinéa 3 de cet article », l'acte attaqué ne fait que rappeler cette disposition. L'affirmation du requérant selon laquelle le collège aurait décidé que son avis vaut d'ores et déjà décision, manque en fait.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

L'exception soulevée par la partie adverse doit être accueillie.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure « au montant de base », à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant le montant de 700 euros conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022, entré en vigueur le 9 juillet 2022.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 18 juillet 2022, par :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart