

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.884 du 23 février 2023

A. 225.629/XV-3786

En cause : **la société à responsabilité limitée
BELIBAN,**

ayant élu domicile chez
M^e Jehan DE LANNOY, avocat,
place Jean Jacobs, 5
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

la commune de Molenbeek-Saint-Jean,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique VERMER
et Thomas HAZARD, avocats,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 4 juillet 2018, la société à responsabilité limitée Beliban demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 avril 2018 statuant sur le recours [qu'elle a introduit devant lui] contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Molenbeek-Saint-Jean de refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser le changement d'affectation d'un entrepôt en commerce de voitures d'occasion avec 35 emplacements extérieurs et 18 emplacements intérieurs, quai de Mariemont 31-33 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 août 2018, la commune de Molenbeek-Saint-Jean demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 12 septembre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Geneviève Martou, 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 8 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 janvier 2023.

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

M^e Laurent Groutars, *loco* M^e Jehan De Lannoy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse et comparaissant, *loco* M^{es} Dominique Vermer et Thomas Hazard, pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, 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

1. Le 5 janvier 2016, la partie requérante introduit, auprès de l'administration communale de la partie intervenante, une demande de permis d'urbanisme tendant à régulariser le changement d'affectation d'un entrepôt en commerce de voitures d'occasion avec 35 emplacements à ciel ouvert et 18 emplacements couverts avec trois locaux de bureaux côté rue, quai de Mariemont, 31-33. Le cadre IV du formulaire de demande de permis indique que sont visés non seulement la modification de la destination ou de l'utilisation des lieux mais également des travaux de transformation.

2. Un accusé de réception du dossier complet de cette demande de permis d'urbanisme est délivré le 2 septembre 2016.

3. L'enquête publique se déroule du 20 septembre au 4 octobre 2016 et aucune réclamation n'est introduite.

4. Le 11 octobre 2016, la Commission de concertation donne un avis défavorable unanime sur le projet dans lequel est soulignée la circonstance que les lieux litigieux sont utilisés sans autorisation urbanistique depuis plus de quinze ans en tant que commerce de véhicules et que le projet ne prévoit aucune amélioration urbanistique du bâti existant ni d'amélioration de l'intérieur de l'îlot, ainsi que le fait que la zone concernée par le projet est déjà saturée de dépôts et commerces de véhicules, ce qui engendre quotidiennement des nuisances pour l'environnement, la mobilité et l'habitat. Cet avis conclut que le projet ne répond pas au bon aménagement des lieux.

5. Le 12 décembre 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la partie intervenante émet un avis défavorable sur le projet.

6. Le 9 janvier 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la partie intervenante refuse le permis d'urbanisme sollicité sur la base de l'avis défavorable de la Commission de concertation. Cette décision est notifiée au demandeur de permis le 26 janvier 2017.

7. Le 25 février 2017, la partie requérante introduit un recours dirigé à l'encontre de cette décision de refus de permis d'urbanisme. Dans ce recours, elle soutient qu'exerçant son activité commerciale dans les lieux depuis 1987, un permis de régularisation n'était pas nécessaire dès lors qu'il n'y avait pas de changement d'affectation. Elle fait valoir qu'elle ne cause pas de nuisances dès lors qu'elle ne

fait qu'entreposer des véhicules d'occasion en vue de la vente, qu'elle ne fait pas de travaux de réparation, qu'elle a obtenu un permis d'environnement confirmé par le Gouvernement en date du 9 juin 2016 et que les étages + 1 et + 2 servent de stockage et ne peuvent dès lors pas être considérés comme inexploités.

8. Le 26 avril 2017, la partie intervenante dépose un argumentaire en réponse au recours introduit par la société requérante.

9. La partie requérante y répond par un courrier du 27 avril 2017.

10. Les plans des lieux de 1955 sont communiqués par la commune le 27 octobre 2017.

11. Le collègue d'Urbanisme ne donne pas son avis dans les délais prévus à l'article 171 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT).

12. Le 26 avril 2018, le Gouvernement de la partie adverse adopte un arrêté déclarant le recours introduit par la partie requérante recevable mais non fondé et refuse en conséquence le permis de régularisation sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Examen

Considérant que le bien se situe en zone de forte mixité, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement et le long d'un espace structurant au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Que la demande vise à régulariser le changement d'affectation d'un entrepôt en grand commerce spécialisé de véhicules d'occasion et comportant 18 emplacements couverts et 35 à l'air libre dans une cour;

Considérant que la requérante dit exploiter les lieux depuis 1987; Qu'il ressort d'une vue aérienne de 1996 que de nombreux véhicules étaient déjà parqués dans la cour; Que la requérante produit deux autorisations que lui a délivrées la commune en 1989 et 1990 pour l'exploitation de son activité; Qu'à défaut d'autres éléments probants dans le dossier, il y a lieu de considérer qu'en 1989, le bien présentait déjà une affectation de dépôt de voitures d'occasion pour la vente;

Considérant qu'à cette date, les changements d'affectation sont indirectement soumis à permis lorsqu'ils s'accompagnent de travaux eux-mêmes soumis à permis;

Que l'article 44 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme soumettait à permis préalable toute transformation, c'est-à-dire "la modification intérieure et/ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation par l'adjonction ou la suppression d'un local, d'un toit, la modification de l'architecture ou l'emploi d'autre matériaux", et cela "même si ces travaux ne modifient pas le volume de la construction existante" [O. EVRARD, Les changements d'affectations soumis à permis en Région de

Bruxelles-Capitale, publication de l'AVCB, janvier 2009];

Qu'or, il ressort d'une comparaison entre les plans de 1955 joints au permis octroyant un entrepôt pour matériel de construction et les plans joints à la présente demande ainsi que des vues aériennes de 1971 et 1996 qu'à tout le moins, une couverture à un versant au fond de la cour a été supprimée et trois ouvertures importantes ont été réalisées dans le versant latéral gauche du bâtiment principal;

Que la requérante a donc réalisé des travaux en vue de l'aménagement de son commerce;

Que ces travaux, et partant le changement d'affectation qui les accompagne, étaient soumis à permis;

Considérant, quant à l'appréciation de la demande de permis, que c'est pour de justes motifs, que le Gouvernement adopte, que la commission de concertation a émis un avis défavorable;

Qu'en effet, le Gouvernement a octroyé un permis d'environnement à la requérante en date du 9 juin 2016; Que, cependant, ce permis n'est octroyé que pour une durée limitée de 4 ans pour les motifs suivants :

“Considérant que l'installation classée en cause de dépôt de véhicules d'occasion se situe dans le quartier dit Heyvaert; que ce quartier est le centre de consolidation d'un trafic important (quelques 120.000 véhicules par an, environ 60 camions par jour) de voitures d'occasion qui sont expédiées via le port d'Anvers, principalement vers l'Afrique du Nord et de l'Ouest; que le projet de terminal *Roll On - Roll Off* piloté par la Région de Bruxelles-Capitale vise une meilleure organisation logistique du secteur du commerce de véhicules d'occasion, en déplaçant l'activité de commerce de voitures d'occasion du quartier Heyvaert vers l'avant-port; que l'objectif principal est un transfert modal non négligeable puisque une partie importante de ce flux pourra être acheminée vers Anvers par la voie d'eau plutôt que par la route comme c'est le cas actuellement; que le projet relatif au terminal *Roll On-Roll Off* a été entamé par le Port de Bruxelles, lequel a lancé en date du 2 juillet 2015 une procédure de concession de travaux publics pour la construction et l'exploitation d'un terminal *Roll On - Roll Off*; que le Port de Bruxelles s'est engagé à rendre le projet de terminal *Roll On - Roll Off* opérationnel pour 2020; qu'afin de ne pas entraver la bonne mise en œuvre de ce projet, il convient de limiter la durée de prolongation du permis d'environnement sollicité à 4 ans”;

Considérant que ces considérations demeurent pertinentes quant à l'appréciation de la demande de permis d'urbanisme;

Que, néanmoins, contrairement à la législation sur les permis d'environnement, le CoBAT ne prévoit pas la possibilité d'octroyer un permis d'urbanisme pour une durée limitée, hors catégories d'actes et travaux reprises à l'arrêté du Gouvernement adopté à cet effet et dont le présent projet ne relève pas;

Considérant qu'il y a également lieu de souligner que le projet de la requérante se situe dans les limites du contrat de quartier “Petite Senne” en cours jusqu'au 21/12/2018 ainsi que du plan Canal;

Que le premier vise à susciter un effet levier relatif à la rénovation urbaine de la zone du canal en humanisant, dynamisant et verdurant les quartiers du périmètre et que le second a pour objectif de renforcer la fonction résidentielle et des équipements au bénéfice de tous, de travailler à une meilleure intégration urbaine de l'activité économique et à la qualité des espaces publics;

Qu'or, le projet de la requérante va à l'encontre de l'ensemble des projets précités actuellement en cours et visant un meilleur aménagement du territoire de la zone par une plus grande mixité des fonctions et l'octroi d'une plus grande place aux habitants de la zone;

Qu'une nécessaire relocalisation du secteur du commerce de voitures apportera un énorme potentiel de développement de la zone en termes de création de logements, d'équipements et d'espaces verts;

Considérant que, pour tous ces motifs, et dans la mesure où l'aménagement du territoire doit poursuivre la rencontre de manière durable des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité notamment par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources (article 2 du CoBAT), la présente demande de permis doit être refusée ».

Il est notifié aux parties intéressées par des courriers recommandés du 7 mai 2018.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la commune de Molenbeek-Saint-Jean n'ayant été accueillie que provisoirement par l'ordonnance du 12 septembre 2018, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation de l'article 98 du CoBAT, de l'illégalité de l'article 2, 2°, g), du Titre I^{er} du Règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 mars 1975, de l'article 330, § 3, du CoBAT, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Elle considère que le motif de l'acte attaqué selon lequel les travaux litigieux auraient été effectués concomitamment au changement d'affectation en 1987 est contraire à la réalité et ne repose sur aucun élément concret. Elle relève que son gérant certifie que les bâtiments ont été acquis en 1987 dans l'état dans lequel ils se trouvent actuellement, sans qu'aient été effectués de travaux structurels. Elle ajoute que le commerce de voitures d'occasion qu'elle exerce dans l'entrepôt litigieux est couvert par un permis d'environnement délivré le 21 décembre 1990. Elle soutient que la partie adverse interprète erronément l'article 98 du CoBAT en estimant que la suppression de la couverture à un versant au fond de la cour et le percement de trois ouvertures dans le versant latéral gauche du bâtiment principal

ont pour conséquence d'imposer l'obtention d'un permis d'urbanisme pour le changement d'affectation effectué en 1987. Elle fait valoir qu'il n'est pas établi que ces travaux, effectués sans permis, sont liés au changement d'affectation litigieux. Elle allègue que l'acte attaqué se fonde indirectement sur l'article 2, 2°, g), du Titre I^{er} du Règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 mars 1975 pour considérer que ce changement d'affectation était soumis à un permis d'urbanisme en 1987. Elle rappelle que ce règlement a été déclaré illégal à plusieurs reprises par le Conseil d'État en raison de l'incompétence de l'agglomération pour régler la problématique des affectations, ce que la partie adverse a elle-même reconnu dans la motivation d'un arrêté du 16 juillet 1998. Elle en conclut qu'à défaut de preuve du lien entre les travaux effectués sans permis et le changement d'affectation, il appartenait à la partie adverse de constater la régularité du changement d'affectation litigieux et qu'elle devait se limiter à statuer uniquement sur la régularisation des quelques travaux effectués sans permis avant l'acquisition de l'immeuble.

Dans son mémoire en réplique, au sujet de l'argument de la partie adverse selon lequel l'acte attaqué fonde l'obligation de solliciter un permis en l'espèce, non pas sur l'article 2, 2°, g, du Titre I^{er} du Règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 mars 1975, mais sur l'article 44 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme alors applicable, elle observe que, selon cette dernière disposition, seuls les changements d'affectation s'accompagnant de travaux de transformation doivent être couverts par un permis. Elle estime qu'il appartenait à la partie adverse de démontrer que la modification de la toiture et le percement des trois ouvertures litigieuses avaient été réalisés non pas à une date inconnue entre 1971 à 1996, mais en 1987, au début de l'exploitation de son commerce de voitures d'occasion.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère expressément à ses écrits de procédure précédents et, plus particulièrement, à son mémoire en réplique.

V.2. Appréciation

L'octroi ou le refus d'un permis d'urbanisme 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. C'est en principe au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement en vigueur d'apporter la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis.

En l'espèce, comme relaté dans l'acte attaqué, il s'agit d'un bien dont la date du changement d'affectation n'est pas connue avec précision, hormis le fait qu'elle est antérieure à 1989, date à laquelle un premier permis d'exploiter pour cette activité a été demandé.

Il ne ressort pas de la décision attaquée que, même implicitement ou indirectement comme allégué dans la requête, la partie adverse aurait fondé sa décision sur l'article 2, 2, g), du Titre I^{er} du Règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 mars 1975, ainsi que sur l'article 330, § 3, du CoBAT.

La motivation de la décision attaquée montre que, dans le cadre de son appréciation du changement d'affectation soumis à régularisation, la partie adverse a pris en considération tant l'intervalle dans lequel les travaux ont été réalisés que la nature de ceux-ci, pour présumer que les aménagements réalisés, notamment la réalisation de trois ouvertures importantes dans le versant latéral gauche du bâtiment principal, ont accompagné le changement d'affectation du bien litigieux et étaient soumis à permis d'urbanisme en application de l'article 44 de la loi précitée du 29 mars 1962. Elle a, pour ce faire, comparé les plans joints au permis de 1955 relatif à la construction de l'entrepôt pour le matériel de construction avec les plans joints à la demande de régularisation, ainsi que des vues aériennes de 1971 et 1996 consultables sur le site BruCiel, qui laissent apparaître qu'une couverture à un versant au fond de la cour a été supprimée et que trois ouvertures importantes ont été réalisées dans le versant latéral gauche du bâtiment principal. À défaut pour le requérant d'apporter la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis, la partie adverse a pu déduire de ces constats que ces travaux ont été réalisés à l'occasion de l'aménagement de son commerce.

Par ailleurs, la partie adverse précise également, dans l'acte attaqué, les motifs pour lesquels le fait que la société requérante s'est vu délivrer, le 9 juin 2016, un permis d'environnement pour une durée de quatre ans ne constitue pas un motif suffisant pour justifier la délivrance d'un permis d'urbanisme de régularisation.

Les motifs de l'acte attaqué sont suffisants et adéquats. Ils permettent d'établir le lien entre les travaux réalisés sans le permis requis et le changement d'affectation demandé pour en déduire que ce changement doit également faire l'objet d'une régularisation.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une « indemnité de procédure fixée au taux de base de 700 euros », à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune de Molenbeek-Saint-Jean 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, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 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 23 février 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly