CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.004 du 23 novembre 2023

A. 229.462/XV-4262

En cause : **l'association sans but lucratif COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT DE BRUXELLES ET ENVIRONS** (CEBE),
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 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, par la voie électronique, le 31 octobre 2019, l'ASBL Commission de l'Environnement de Bruxelles et Environs (CEBE) demande l'annulation du « permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 26 juillet 2019 à Bruxelles Environnement pour "remettre en état un chemin dans le cadre de la gestion du site classé au sein du parc Walckiers (minime importance)" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Michel Quintin, alors premier auditeur chef de section 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 24 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 2023.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Alexandre Deville, *loco* M^e^ Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, 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 site semi-naturel Walckiers correspond à la partie schaerbeekoise du site du « Moeraske » qui couvre 14 hectares situés sur trois communes du nord-est de Bruxelles, à savoir Schaerbeek, Evere et Bruxelles-Ville (Haren). Il est devenu un espace vert semi-naturel au caractère sauvage et essentiellement boisé.

Le 1^er^ octobre 1991, la Région de Bruxelles-Capitale et l'association sans but lucratif « Commission de l'Environnement de Bruxelles-Est » signent une convention relative au site du Moeraske, permettant à la seconde de devenir l'occupant de la réserve naturelle du Moeraske. Une nouvelle convention est signée le 14 avril 2016.

Le parc Walckiers fait l'objet d'un plan particulier d'affectation du sol « Ilot 15 » de la commune de Schaerbeek délimité par les rues Walckiers, Chaumontel, l'avenue Zénobe Gramme et le chemin de fer. Le plan a été adopté définitivement par le conseil communal le 10 mars 1993 et approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 septembre 1993. Selon

les prescriptions littérales du plan, « une bonne gestion consiste à préserver les caractéristiques typiques du parc en style anglais tout en respectant particulièrement la clairière et en permettant le reboisement naturel du bois » ; « le maintien de la friche existante est surtout intéressant à travers les observations pédagogiques des végétations naturelles qui se succèdent et les multiples biotopes (boisé, ouvert, riche en calcaire), ce qui garantit une grande variété botanique et zoologique ». Il prévoit notamment des zones de bois et des zones de promenade de valeur écologique.

La plus grande partie du parc Walckiers est reprise dans le périmètre du site du Moeraske qui a été classé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 1995, comme site, en raison de sa valeur scientifique, esthétique et historique. L'arrêté prévoit une zone de protection qui comprend notamment la partie non classée du parc Walckiers. Il définit également des conditions particulières de conservation. Un arrêté du 13 novembre 2002 classe, quant à lui, comme ensemble, certaines parties de l'ancien domaine Walckiers, sis rue Chaumontel, 5 -7, en raison d'un intérêt historique, artistique et esthétique.

Au plan régional d'affectation du sol adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001, le parc Walckiers est situé en zone verte de haute valeur biologique et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement.

Par un arrêté royal du 24 octobre 2002, l'État fédéral transfère à la Région de Bruxelles-Capitale la propriété du parc Walckiers situé à Schaerbeek, avenue Zénobe Gramme.

Le plan régional de développement durable le figure comme site semi-naturel à protéger et à revaloriser et comme élément du maillage vert.

2. Le 7 juin 2011, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE), devenu Bruxelles Environnement, introduit une demande de permis d'urbanisme relatif au réaménagement du parc Walckiers prévoyant « l'aménagement de chemins carrossables (promenade verte régionale) et de sentiers pédestres, l'agrandissement de la mare existante, la réalisation de fossés et de murets de soutènement en gabions, les travaux de terrassement y attenant, l'aménagement d'aires de jeux thématiques, la pose de clôtures et de portails, la réalisation de murets avec grilles et de pilastres en gabions avec grilles (les 3 accès du parc), la pose de mobilier (bancs, poubelles, signalétique) et d'une borne fontaine à boire, l'emplacement du local de gardiennage et de ses annexes dont les édicules feront l'objet d'une demande de permis ultérieure ».

Selon l'avis d'enquête publique, le projet implique également des aménagements de voirie, la démolition de constructions insalubres, l'abattage de 113 arbres, des défrichages et des replantations.

La demande porte sur les parcelles cadastrées section 3A, 13ème division, n°s 139a², 139b², 140e, 140m, 140n, 142b, 143s.

3. Le 2 juillet 2013, l'IBGE, devenu Bruxelles-Environnement, introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme prévoyant l'aménagement d'un chemin (promenade verte régionale) dans la partie inférieure du parc Walckiers, entre la rue Walckiers (face à la rue du Château) et le carrefour de l'avenue Z. Gramme et de la rue Rodenbach, l'abattage de six arbres, la pose de clôtures et de portails, ainsi que l'installation de mobilier urbain en voirie.

4. Le 21 juin 2014, le fonctionnaire délégué délivre à l'IBGE le permis d'urbanisme ayant pour objet de: « Aménager la promenade verte dans le parc Walckiers: aménager un chemin cyclo-piétons en concassé de porphyre, réaménager les abords de l'avenue Zénobe Gramme à hauteur de l'accès de la promenade verte (trottoir, traversées piétonnes, parking pour vélos), placer des clôtures de part et d'autre de la promenade, éclaircir des bosquets, abattre 6 arbres à haute tige; remplacer ou rénover les clôtures, palissades, murs et portails délimitant le parc ».

5. Le 20 août 2014, l'ASBL « Commission de l'Environnement de Bruxelles et environs » et J-P. C. saisissent le Conseil d'État d'un recours en annulation dirigé contre le permis d'urbanisme du 21 juin 2014 (affaire enrôlée sous le numéro A. 213.476/XV-2636).

Dans son rapport, l'auditeur désigné dans cette affaire conclut à l'annulation du permis.

Le 16 août 2018, Bruxelles Environnement déclare renoncer à ce permis.

L'arrêt n° 244.378 du 2 mai 2019 rejette la requête en annulation et ordonne la réouverture des débats en ce qui concerne la possibilité d'introduire une demande d'indemnité réparatrice.

L'arrêt n° 245.744 du 11 octobre 2019 constate qu'il n'y a plus lieu de statuer et met les dépens à la charge des parties requérantes.

6. Le 23 juillet 2019, Bruxelles Environnement introduit une demande de permis d'urbanisme, qualifiée de « minime importance », pour la remise en état d'un chemin dans le cadre de la gestion du site classé au sein du parc Walckiers.

La demande de permis est accompagnée d'une note explicative qui précise notamment ce qui suit :

« 1.1. Propriété et gestion du site
La propriété du Parc Walckiers, aujourd'hui fermé au public (sauf visites), a été transférée depuis le 24 octobre 2002 de l'État fédéral à la Région de Bruxelles-Capitale qui en était gestionnaire. Depuis 1985, la Commission de l'Environnement de Bruxelles et Environs (CEBE) est chargée d'une "gestion régulière" sur le site. À cette fin, la CEBE bénéficie aujourd'hui encore d'une convention (2016) avec Bruxelles Environnement (BE), gestionnaire institutionnel du site. Cette convention répartit les tâches entre la CEBE, qui agit par des actes d'entretiens et anime le site par des visites guidées régulières et BE qui réalise également des entretiens.

1.2. Esprit de la mesure de gestion
Dans le cadre de la gestion du site, Bruxelles Environnement souhaite réaliser une remise en état d'un sentier existant dans la partie basse du site au moyen de matériaux sobres et adaptés à un site semi-naturel. Il s'agira de reprofiler le chemin au moyen d'un mélange drainant de gravier de lave et de terre.
L'objectif consiste à permettre un accès à l'intérieur du site pour ses équipes de gestion et d'entretien. L'entretien du patrimoine arboré réduit à son minimum ces 20 dernières années a conduit à des situations qu'il convient de considérer. Une étude phytosanitaire a été entreprise. Les conclusions doivent encore nous parvenir, mais les retours nous indiquent que plusieurs interventions seront utiles à l'intérieur du site dans un but de sécurité et de renforcement de la valeur biologique du parc Walckiers.

1.3. Enjeux
- Préserver la valeur biologique du site et l'augmenter ;
- Préserver le site classé ;
- Amélioration de la gestion ;

1.4. Objectifs
- Permettre l'entretien par la remise en état d'un sentier ;
- Permettre un accès public maîtrisé et canalisé ».

Un accusé de réception de dossier complet a été délivré le 26 juillet 2019.

La notice explicative présente comme suit le plan de situation projetée :

7. Le 26 juillet 2019, le fonctionnaire délégué délivre à Bruxelles-Environnement le permis d'urbanisme sollicité.

Ce permis est motivé notamment comme suit :

« Article 1er Le permis est délivré à Bruxelles Environnement (IBGE) pour les motifs suivants :

Vu que la demande se situe en zone verte de haute valeur biologique, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement et pour petite partie en réseau viaire et en espaces structurants du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) approuvé par arrêté du 03/05/2001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

Vu que la demande se situe pour sa majeure partie dans le site du parc Walckiers, classé le 9/03/1995 par le Gouvernement, et pour le solde dans la zone de protection de ce site ;

Vu que la demande se situe pour sa majeure partie sur le territoire de la commune de Schaerbeek, seule l'entrée depuis la rue Walckiers étant située sur Evere ; […] ;

Considérant que le parc constitue le vestige d'un parc boisé originellement beaucoup plus vaste, aménagé à partir de 1766 par Adrien-Ange Walckiers ;

Considérant qu'il s'agit probablement du plus vieux parc anglais aménagé sur le continent ;

Considérant que le parc a subi de profondes transformations au cours des siècles : amputation de la partie nord pour l'aménagement de la ligne ferroviaire Bruxelles-Malines, expropriation de la partie basse qui fut remblayée en vue d'y

créer une bretelle autoroutière (projet abandonné), recolonisation par une faune et une flore ayant acquis une grande valeur biologique;

Considérant qu'entre-temps il fut acquis par les Dames de la Sainte-Famille en 1891 ;

Considérant que le parc ancien fut intégré au classement du Moeraske en 1995 ;

Considérant que la propriété du Parc Walckiers, aujourd'hui fermé au public (sauf visites), a été transférée depuis le 24 octobre 2002 de l'État fédéral à la Région de Bruxelles-Capitale qui en était gestionnaire ;

Considérant que depuis 1985, la Commission de l'Environnement de Bruxelles et Environs (CEBE) est chargée d'une "gestion régulière" sur le site et que cette convention répartit les tâches entre la CEBE qui agit par des actes d'entretiens et anime le site par des visites guidées régulières et BE qui réalise également des entretiens ;

Considérant que les travaux envisagés dans la demande font l'objet d'une procédure dite de "minime importance" telle que prévue au titre III, articles 35/36, 1° et 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la Commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte, tel que modifié par l'arrêté du 7 avril 2011, et que de ce fait, les travaux sont dispensés de l'avis de la CRMS ;

Considérant que Bruxelles Environnement souhaite réaliser une remise en état d'un sentier existant dans la partie basse du site au moyen de matériaux sobres et adaptés à un site semi-naturel (restitution d'un chemin assimilé à de la terre battue) ;

Considérant que ce sentier est déjà visible sur les plans de 1880 ;

Considérant qu'il s'agit de restituer le chemin existant au moyen d'un mélange drainant de gravier de lave et de terre afin de restituer cet ancien chemin en terre battue ;

Considérant que cette intervention n'implique pas un décaissement supérieur à 15 cm de profondeur ;

Considérant que ce chemin est actuellement victime d'un envahissement par une végétation envahissante qu'il est indispensable d'évacuer ;

Considérant qu'il y a lieu de minimiser l'impact d'un étalement des terres décaissées de part et d'autre du sentier ;

Considérant que ce chemin, malgré son état de dégradation important, est actuellement emprunté par les nombreux visiteurs du site lors des visites guidées régulières, scolaires ou lors des journées du patrimoine, ainsi que par les visiteurs y ayant pénétré sans autorisation ;

Considérant que la restauration de ce chemin concentrera les visiteurs sur son tracé, les décourageant ainsi de s'éparpiller dans l'espace vert et que cette opération constitue une protection passive de la zone verte à haute valeur biologique ;

Considérant que cette intervention est de nature à restituer partiellement le caractère ouvert de cette friche urbaine victime d'un reboisement mal contrôlé ;

Considérant cependant que même si cette intervention est de nature à lutter contre la banalisation du site vu la recolonisation forestière, elle n'est pas suffisante pour garantir l'ouverture (caractère ouvert de la végétation) du site et que d'autres interventions visant notamment à restituer certaines ouvertures visuelles seront indispensables à l'avenir ;

Considérant que la suppression de la végétation ayant envahi ce chemin, issue de la régénération spontanée, contribue activement à maintenir la diversité des habitats naturels sur le site (zones ouvertes, lisières, massifs arborés) donc la capacité d'accueil d'un nombre supérieur d'espèces animales et végétales ;

Considérant que les actes et travaux demandés sont compatibles avec les prescriptions du P.R.A.S. relatives aux zones de haute valeur biologique ;

Considérant donc que ces actes et travaux sont nécessaires à la protection active ou passive du milieu naturel ou des espèces présentes (faune et flore) ;

Considérant que le projet rencontre la politique régionale qui vise à mettre en valeur les patrimoines historiques et naturels ;

Considérant que le projet préserve les caractéristiques essentielles du site ;

Considérant qu'il constitue un bon aménagement des lieux ;

Considérant qu'afin de garantir cette préservation du parc, la direction du Patrimoine Culturel devra être associée à la direction du chantier ;

Considérant en conséquence, que le permis demandé peut être délivré, moyennant le respect des conditions nécessaires à la préservation du site ;

Article 2 Le titulaire du permis devra :

1° respecter les conditions suivantes :

- Se conformer aux plans fournis dans le dossier de demande,
- Veiller à délimiter les limites de ce sentier de manière souple et irrégulière afin d'en conserver l'aspect vernaculaire ;
- De limiter l'étalement des terres décaissées de part et d'autre du chemin mais de privilégier la mise en tas de manière ponctuelle ou l'évacuation hors de la zone classée.

2° /

3° respecter les indications particulières reprises dans l'annexe 1 du présent arrêté. […] ».

8. Dans sa requête en annulation, la partie requérante affirme, sans être contredite, avoir reçu communication, à sa demande, de l'acte attaqué le 17 septembre 2019.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 11, 24, 28, 149, 175 et 177 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT), de la violation de l'article 35/36, 1° et 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la Commission royale des monuments et des sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte, de la violation des prescriptions A 0.1 et A 0.3, A 0.5 et F 13 du plan régional d'affectation du sol (PRAS), de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante constate que le permis d'urbanisme a été délivré par le fonctionnaire délégué selon la procédure dite de « minime importance ». Elle soutient que la demande de permis d'urbanisme devait être traitée selon la procédure ordinaire d'instruction des demandes et, au regard des dispositions visées au moyen, devait être soumise à l'avis du collège des bourgmestre et échevins, à l'avis de la commission royale des monuments et sites ainsi qu'être soumise à enquête publique et avis de la commission de concertation dans le cadre des mesures particulières de publicité.

Elle est d'avis qu'à tout le moins, la motivation du permis d'urbanisme est lacunaire sur l'application de l'article 35/36 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008.

Dans les développements de son moyen, elle affirme que le projet n'entre pas dans les prévisions de l'article 35/36, 1°, a, et 2°, de l'arrêté du 13 novembre 2008 compte tenu des éléments suivants :
- Les notions de « zone de cours et jardins » et de « zone de recul », qui se définissent par rapport à une construction existante ou admissible, ne sont pas d'application sur un site affecté en zone verte de haute valeur biologique au plan régional d'affectation du sol, site classé en raison de ses qualités naturelles et de la biodiversité qu'il comporte. De surcroît, outre son affectation en zone verte de haute valeur biologique, la zone concernée, de par sa morphologie (zone d'une profondeur de l'ordre de 300 mètres entre l'avenue Z. Gramme et la rue Walckiers), ne peut pas

être assimilée à une zone de cours et jardins, vu sa dimension, l'absence de construction et le caractère non constructible de l'endroit ;
- L'article 35/36, 2°, ne concerne pas les aménagements envisagés en zone verte de haute valeur biologique de la prescription F.11 du PRAS.

Elle en conclut que la partie adverse a commis une erreur de droit en recourant à la procédure dite de « minime importance » alors qu'il aurait fallu :
- soumettre la demande à l'avis du collège des bourgmestre et échevins (article 177, § 1er du CoBAT) ;
- demander l'avis de la Commission royale des monuments et des sites (article 177, § 2, du CoBAT) ;
- soumettre la demande aux mesures particulières de publicité, c'est-à-dire l'enquête publique et à l'avis de la commission de concertation conformément aux articles 150 à 152 du CoBAT (article 149 du CoBAT et prescriptions A.01. et A.0.3 du PRAS).

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond à titre préliminaire qu'à défaut de toute indication sur la façon dont l'acte attaqué contreviendrait aux articles 2, 3, 24, 28 et 175 du CoBAT, le moyen doit être déclaré irrecevable en ce qu'il vise ces dispositions.

Elle ajoute que la prescription 13 du PRAS, visée au moyen, traite des zones de sport ou de loisirs de plein air et n'est manifestement pas applicable au terrain concerné, ni, *a fortiori*, violée par l'acte attaqué. Elle suppose qu'il s'agit de remplacer les références à la prescription « F.13 » par « F.11 », laquelle est relative aux zones vertes de haute valeur biologique, et y autorise « les actes et travaux nécessaires à la protection active ou passive du milieu naturel ou des espèces, ainsi qu'à la réalisation du maillage vert (…) ».

Sur le fond, elle invoque la définition de la zone de cours et jardins dans l'article 2 du Titre I du règlement régional d'urbanisme (RRU), celle des « abords » dans le même article ainsi que celle des deux autres zones composant les abords, à savoir la zone de recul et la zone de retrait latéral.

Elle déduit de ces définitions ce qui suit :
- Sans construction existante ou, en l'absence d'une telle construction, sans limites de zone de bâtisse définies réglementairement (par un PPAS, un permis de lotir ou un autre instrument), il n'existe ni zone de recul, ni zone de retrait latéral, les

définitions 25 et 27 du RRU, ne permettant de délimiter ces zones que sur la base des limites de la construction existante ou de la zone de bâtisse ;
- En revanche, la définition 26, relative à la zone de cours et jardins, n'est pas construite de la sorte : les limites de cette zone sont déterminables en l'absence de construction existante ou de limites de zone de bâtisse.

Elle explique cette différence par le fait que, comme on s'en aperçoit clairement à la lecture des quatre définitions qu'elle invoque, la zone de cours et jardins est la « zone résiduaire », celle qui couvre toute partie du terrain considéré qui n'est ni déjà construite ou réglementairement destinée à l'être, ni reprise en zone de recul ou de retrait latéral.

Elle considère que l'inclusion de la zone de cours et jardins dans la définition des abords d'une construction signifie uniquement que, lorsqu'il existe une construction, les abords de celle-ci incluent la zone de cours et jardins et qu'en l'absence de construction, la zone de cours et jardins recouvre l'entièreté du terrain concerné.

Elle en déduit qu'en l'espèce, les travaux autorisés par l'acte attaqué ayant lieu sur un terrain entièrement non bâti (parce que non bâtissable en raison de son affectation en zone verte de haute valeur biologique), ils sont bien situés en zone de « cours et jardins » au sens du Titre I^{er} du RRU, et de l'arrêté « dispenses ».

Elle relève que si l'arrêté « dispenses » avait souhaité limiter la portée de son article 35/36, 1°, aux terrains bâtis ou bâtissables, cette limitation aurait dû être (et aurait été) exprimée de manière explicite, ce qui n'est pas le cas. Elle estime que c'est d'autant plus vrai qu'à suivre l'interprétation de la partie requérante, la dispense prévue à l'article 35/36, 1°, trouverait tout de même à s'appliquer dans des zones en principe « non constructibles » (telles des zones forestières ou des zones vertes, à haute valeur biologique ou non), dans le cas où un bâtiment est présent sur le terrain en cause, parce que sa construction a été régulièrement autorisée avant l'entrée en vigueur du PRAS ou l'a été par la suite dans le respect de la prescription générale 0.7 du PRAS. Il serait, en effet, alors, selon elle, possible d'identifier, sur ce terrain, les « abords » de la construction, et donc la zone « de cours et jardins ». Elle affirme n'avoir jamais entendu mettre en place pareille différence de traitement entre, d'une part, les terrains entièrement non bâtis et, d'autre part, les parties non bâties de terrains bâtis et pour cause puisqu'on n'aperçoit ni le critère de distinction admissible sur lequel cette différence de traitement pourrait reposer, ni la pertinence de cette distinction.

Elle plaide, à titre subsidiaire, que la lecture rigoriste de la notion de « zone de cours et jardins » que défend la partie requérante, si elle est retenue, se doit alors d'être appliquée à tout l'arrêté « dispenses » et que dans cette hypothèse, les actes et travaux autorisés par l'acte attaqué entrent toujours dans le champ d'application de l'article 35/36, de l'arrêté «dispenses» mais, cette fois, de son 2°, qui vise « les aménagements conformes à une destination de zone de parcs, de cimetière ou de forêt ».

Elle soutient qu'en effet, cette disposition n'impose nullement que les aménagements visés soient réalisés dans l'une des zones évoquées, mais bien que ces aménagements soient conformes à la destination de l'une de celles-ci, c'est-à-dire y soient admissibles. Elle précise qu'en l'occurrence, le reprofilage d'un chemin existant fait partie des actes et travaux admis en zones de parc, de cimetière et de forêt par les prescriptions 12, 14 et 15 du PRAS.

Elle conclut que l'acte attaqué visant également expressément l'article 35/36, 2°, de l'arrêté « dispenses », le premier moyen n'est pas non plus fondé dans l'hypothèse qu'elle examine à titre subsidiaire.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que l'acte attaqué applique de manière cumulative tant le 1° que le 2° de l'article 35/36 et que cette application cumulative a pour conséquence directe que ce n'est que si les actes et travaux autorisés rencontrent les exigences tant du 1° que du 2° de l'article 35/36 précité, que la motivation du permis est admissible puisqu'une proposition conjonctive (1° et 2°) n'est exacte (n'est vraie) que si les deux affirmations conjointes (tant 1° que 2°) sont elles-mêmes exactes (vraies). Elle en déduit que l'on ne peut donc suivre la partie adverse lorsqu'elle développe son raisonnement en deux temps, en appliquant d'abord à titre principal le 1° de l'article 35/36 et, ensuite, à titre subsidiaire le 2° de l'article 35/36.

En ce qui concerne le 1° de l'article 35/36, elle objecte qu'à l'article 2 du Titre I^{er} du RRU, tant les concepts de « zone de recul », de « zone de retrait latéral » que de « zone de cours et jardins » sont intégrés dans le concept d' « abords » et que cette notion de « zone de cours et jardins » ne peut donc s'interpréter que comme une partie des « abords ». Elle relève qu'en langue française, le terme « abords », au pluriel, est défini comme étant : « par ext. (au pluriel), les abords d'un lieu, ce qui donne accès, l'entoure immédiatement ; V.

Alentours, environs ». Elle ajoute que le RRU précise d'ailleurs ce lien en soulignant que les « abords » désignent une zone « contiguë à la construction ».

Elle ajoute que la « zone de cours et jardins » se rapporte à la « partie non bâtie ou non encore bâtie hors-sol du terrain », ce qui implique qu'il y ait une autre « partie », celle-là étant bâtie. Elle précise que s'il n'existe ni zone de recul, ni zone de retrait latéral sans construction existante ou sans limites de zone de bâtisse, il n'existe pas davantage, dans cette hypothèse, de zone de cours et jardins.

Elle conclut qu'il n'y a de « zone de cours et jardins » que par rapport à un terrain comportant déjà une partie bâtie.

En ce qui concerne le 2° de l'article 35/36, elle critique l'interprétation de la partie adverse en invoquant la raison suivante : s'il suffisait, pour être dispensé des mesures d'instruction, que soient visés des actes ou travaux conformes à la destination de zone de parc, de zone de cimetière ou de zone de forêt, ceci impliquerait concrètement que tous les actes et travaux susceptibles d'être réalisés en « zone verte de haute valeur biologique » seraient dispensés de l'avis de la CRMS, de l'avis de la commune, des mesures particulières de publicité et de l'avis de la commission de concertation… puisque les actes et travaux autorisés en « zone de parc », en « zone de cimetière » ou en « zone forestière » sont largement plus étendus que les actes et travaux admissibles en « zone verte de haute valeur biologique » et qu'inversement tous les actes et travaux autorisés en « zone verte de haute valeur biologique » sont des actes et travaux autorisables en « zone de parc », en « zone de cimetière » ou en « zone forestière ».

Elle considère qu'une telle interprétation violerait directement (et viderait de son sens) la prescription générale A.0.3 du PRAS qui édicte le principe que les actes et travaux réalisés dans les zones d'espaces verts, publics ou privés, sont en principe soumis aux mesures particulières de publicité.

Elle en déduit que la disposition doit être interprétée comme se référant aux aménagements en « zone de parc », telle que définie à la prescription F.12 du PRAS, en « zone de cimetière », telle que définie à la prescription F.14 du PRAS, ou en « zone forestière », telle que définie à la prescription F.15 du PRAS, de telle sorte que l'article 35/36, 2°, ne concerne pas les aménagements envisagés en « zones vertes de haute valeur biologique » de la prescription F.11 du PRAS et n'est pas applicable au cas d'espèce.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

S’agissant de la dispense prévue à l’article 35/36, 1°, de l’arrêté « dispenses » qui s’applique aux « zones de cours et jardins », la partie adverse estime qu’il convient de se référer au Titre I^{er} du RRU, dont il ressort que la zone de cours et jardins constitue une zone résiduaire qui couvre toute partie du terrain considéré qui n’est ni déjà construite ou réglementairement destinée à l’être, ni reprise en zone de recul ou de retrait latéral. Elle en déduit que cette zone n’est pas liée à l’existence d’un espace où des constructions sont présentes ou admissibles.

Elle affirme que la notion de « jardins » n’est, d’ailleurs, nullement assimilée, dans son sens courant, à un espace de construction.

Elle estime qu’en l’espèce, le fonctionnaire délégué a tenu compte de la nature du projet, à savoir « réaliser une remise en état d’un sentier existant dans la partie basse du site au moyen de matériaux sobres et adaptés à un site semi-naturel (restitution d’un chemin assimilé à de la terre battue) », de la localisation particulière des lieux et de l’historique particulier du contexte dans lequel s’inscrit le projet. À cet égard, elle se réfère à la « fiche historique et description » jointe à la fiche d’inscription de l’institut de la Sainte-Famille d’Helmet (qui a succédé au Château Walckiers) à l’inventaire du patrimoine architectural laquelle contient, par ailleurs, un extrait de plan de la commune de Schaerbeek, daté de 1870, sur lequel on peut apercevoir un sentier dont le tracé épouse celui du sentier litigieux. Elle ajoute que le fonctionnaire délégué a également considéré que le projet de remise en état du sentier est « compatible […] avec les prescriptions du PRAS relatives aux zones de haute valeur biologique » en ce qu’il contribue à la protection passive du milieu naturel (parce qu’il concentrera les visiteurs sur son tracé) ; contribue à la protection active des espèces (la suppression de la végétation spontanée qui a envahi le sentier contribue à maintenir la diversité des habitats naturels du site) et est « nécessaire [..] à la protection active ou passive du milieu naturel ou des espèces (faune et flore) ». Elle en conclut qu’il a raisonnablement pu considérer que le projet attaqué concerne une « zone de cours et jardins » au sens de l’arrêté « dispenses » et peut, donc, bénéficier de la dispense qu’accorde l’article 35/36, 1°.

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante maintient que l’hypothèse de dispense de certains actes d’instruction n’est pas applicable dès lors qu’elle ne s’applique que dans les zones de cours et jardins et dans les zones de recul qui ne peuvent se concevoir qu’au sein d’une parcelle bâtie ou, à tout le moins, bâtissable, ce qui n’est pas le cas d’une zone verte de haute valeur biologique. Elle est d’avis que les motifs de l’acte

attaqué relatifs à la nature du projet, à sa localisation et à l'historique du site dans lequel il s'insère, visent à justifier l'admissibilité du projet en tant que tel, mais ne justifient pas l'applicabilité des dispenses de certains actes d'instruction. Elle ajoute que la qualification de « jardin » attribuée au site dans l'arrêté de classement et dans des textes relatifs à l'historique du site, ne peut se confondre avec la qualification de « cours et jardins » au sens de l'arrêté du 13 novembre 2008, précité, et donc du Titre I^{er} du RRU, lequel traite des « caractéristiques des constructions et de leurs abords ».

IV.2. Examen

Sur la recevabilité du moyen

1. Le moyen ne précise pas en quoi l'acte attaqué enfreindrait les articles 2, 3, 24, 28 ou 175 (dans la version applicable à l'acte attaqué) du CoBAT. L'exception d'irrecevabilité du moyen doit être accueillie en ce qui les concerne.

2. L'article 11 du CoBAT énonce notamment que la Commission royale des monuments et des sites est chargée de donner les avis requis par ce Code ou en vertu de celui-ci. Le moyen est recevable sur ce point.

3. La mention de la prescription F.13 du PRAS au lieu de la prescription F.11 est due à une erreur de plume qui est corrigée dans les développements du moyen.

Sur le fond

4. La demande de permis porte sur l'aménagement d'un chemin situé en partie dans un site classé.

5. L'article 98, § 1er, 11° du CoBAT, dans sa version applicable, dispose que nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

> « 11° entreprendre ou laisser entreprendre des actes et travaux ayant pour objet la restauration, la réalisation de fouilles ou la modification de l'aspect de tout ou partie d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement ou de procéder au déplacement d'un tel bien ».

6. Pour justifier l'application de la procédure dite de « minime importance », l'acte attaqué invoque l'article 35/36, 1° et 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008

déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la Commission royale des monuments et des sites de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte, modifié par l'arrêté du 7 avril 2011.

7. Cet article 35/36, 1° et 2°, alors applicable à la demande, dispose comme suit :

« Sont dispensés de l'avis de la Commission royale des monuments et des sites ainsi que de l'avis de la commune, des mesures particulières de publicité et de l'avis de la commission de concertation, les actes et travaux suivants :

1° dans la zone de cours et jardins et dans la zone de recul et pour autant qu'il ne s'ensuive aucune modification du relief du sol supérieure à 20 cm :

a) les aménagements tels que les chemins, les terrasses, les clôtures, ainsi que le placement d'équipements à usage domestique, récréatifs ou décoratifs, conformes à la destination de ces zones tels que balançoire, petits bacs à sable, aménagement de parterres (plantes annuelles, vivaces), de barbecues, de mares et de refuges naturels pour la faune mais à l'exclusion de piscines, terrains de sport ou de tennis et de garages et pour autant :
- que, dans la zone de recul, leur hauteur totale n'excède pas 1 mètre ;
- que, dans la zone de cours et jardins, leur hauteur totale n'excède pas 3 mètres ni ne dépasse le plan incliné à 45° par rapport à l'horizontale, plan prenant naissance au sommet des murs mitoyens ou, en absence de mur, à une hauteur d'1,50 mètre au droit de la limite mitoyenne ;
- que, dans le cas d'une mare, elle soit située dans la zone de cours et jardins, que sa superficie n'excède pas 20 m² et qu'elle soit située à une distance minimum de 2 mètres des propriétés voisines ;

b) […]

2° les aménagements conformes à une destination de zone de parcs, de cimetière ou de forêt, tels que la modification du revêtement des chemins, la modification de plaines de jeux, le placement et le remplacement de bancs, tables, poubelles, la restauration de fontaines éclairées ou non, l'étrepage, la restauration et l'amélioration des berges des étangs et cours d'eau, non considérés comme travaux d'entretien, ou la modification du niveau des étangs, le curage et le stockage, même temporaire des dépôts, ainsi que la construction ou la restauration des ouvrages d'art nécessaires à la gestion du niveau d'eau; […] ».

8. Pour bénéficier de la dispense qu'accorde cette disposition, il suffit que le projet entre dans l'une ou l'autre des hypothèses énumérées. Il importe peu à cet égard que l'acte attaqué ait visé à la fois le 1° et le 2° reliés par la conjonction « et ». À supposer en effet que la demande soit conforme à l'une des deux hypothèses, on n'aperçoit pas l'intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué pour la seule raison qu'il aurait également visé inutilement l'autre qui ne serait pas applicable au cas d'espèce. La thèse que la partie requérante soutient dans son mémoire en réplique relativement à l'application cumulative du 1° et du 2° ne peut donc pas être suivie.

9. La demande se situe au PRAS dans une zone verte de haute valeur biologique.

10. La prescription 11 de ce PRAS relative aux zones vertes de haute valeur biologique (ZVHVB) dispose comme suit :

« Ces zones sont destinées à la conservation et à la régénération du milieu naturel de haute valeur biologique en ce qu'il abrite des espèces animales et végétales rares ou qu'il présente une diversité biologique importante.

Ne peuvent être autorisés que les actes et travaux nécessaires à la protection active ou passive du milieu naturel ou des espèces ainsi qu'à la réalisation du maillage vert, à la condition, dans ce dernier cas, que les actes et travaux soient compatibles avec la destination de la zone ».

11. L'article 35/36, 1°, de l'arrêté du 13 novembre 2008, précité, vise notamment l'hypothèse de l'aménagement de chemins dans la zone de cours et jardins et dans la zone de recul et pour autant qu'il ne s'ensuive aucune modification du relief du sol supérieure à 20 centimètres.

12. Cet arrêté du 13 novembre 2008 ne définit pas les notions de « zone de cours et jardins » et de « zone de recul ».

13. L'article 2 du Titre I^{er} du RRU, relatif aux caractéristiques des constructions et de leurs abords, précise en revanche que la zone de cours et jardins et la zone de recul font partie des « abords » d'une construction :

« Au sens du présent titre, on entend par :
1. abords : zone contiguë à la construction et comprenant :
a) la zone de recul,
b) la zone de retrait latéral, s'il échet,
c) la zone de cours et jardins ; (…) ».

14. L'article 2, 26°, du même titre définit la zone de cours et jardins comme étant la « partie non bâtie ou non encore bâtie hors-sol du terrain, ne comprenant pas la zone de recul, ni la zone de retrait latéral ».

15. L'article 2, 25°, du même titre définit la zone de recul comme désignant la « partie du terrain comprise entre l'alignement et le front de bâtisse ».

16. Dans l'acception usuelle du terme, une cour est un espace découvert, clos de murs ou de bâtiments et dépendant d'une habitation.

17. Le jardin peut quant à lui se définir, dans l'acception usuelle du terme, comme un terrain, généralement clos, où l'on cultive des végétaux utiles ou

d’agrément (Le Robert). Selon Littré, il s’agit également d’un « espace ordinairement clos, planté de végétaux utiles ou d’agrément ». Selon le centre national de ressources textuelles et lexicales, le jardin est un terrain généralement clos, attenant ou non à une habitation, planté de végétaux utiles ou d’agrément.

18. Pour l’interprétation de la notion de « zone de cours et jardins », les concepts de « cour » et de « jardin » doivent être pris ensemble et compris à la lumière l’un de l’autre.

19. Il en résulte que les notions de « zone de cours et jardins » et de « zone de recul », prises ensemble, sont liées à l’existence d’un espace où des constructions sont présentes ou admissibles, et sont associées d’ordinaire à une fonction d’habitat ou d’agrément. La présence ou l’admissibilité de principe de constructions semble constituer un critère minimal. Il n’y a pas lieu de distinguer à ce sujet entre deux des composantes des abords des constructions que constituent, d’une part, la zone de recul et, d’autre part, la zone de cours et jardins.

20. Ces caractéristiques excluent que l’on puisse juridiquement qualifier de « zone de cours et jardins » ou de « zone de recul » tout ou parties des espaces naturels ou semi-naturels, souvent de plus grande superficie, espaces qui, en raison de leur haute valeur biologique requièrent une protection renforcée en vue de la conservation et de la régénération du milieu naturel et où, partant, seuls sont autorisés les actes et travaux nécessaires à la protection active ou passive du milieu naturel ou des espèces ainsi qu’à la réalisation du maillage vert. S’agissant de ce dernier, encore faut-il que les actes et travaux soient compatibles avec la destination de la zone, ce qui implique qu’il soit démontré que le projet n’est pas de nature à altérer les caractéristiques naturelles essentielles du site concerné.

21. De même, dans une zone verte de haute valeur biologique, les constructions ne sont admissibles que de manière exceptionnelle. Ainsi, aux termes de la prescription générale 0.7, alinéas 1er et 2 du PRAS :

> « Dans toutes les zones, les équipements d’intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant.
>
> Toutefois, dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones forestières, les zones de parcs et les zones agricoles, ces équipements ne peuvent être que le complément usuel et l’accessoire de leurs affectations ».

22. La destination de cette zone ne comprend aucune fonction d’habitat.

23. La distinction que dénonce la partie adverse entre, d'un côté, les terrains entièrement non bâtis et, de l'autre, des parties non bâties de terrains bâtis, se justifie aisément en ce qui concerne des sites classés repris, en outre, dans une zone verte de haute valeur biologique en raison de la protection renforcée devant être accordée à de tels espaces, spécialement dans leurs parties non bâties, donc encore préservées, justifiant que les précautions procédurales habituelles soient maintenues.

24. En ce qui concerne l'article 35/36, 2°, de l'arrêté du 13 novembre 2008, alors applicable, il vise les aménagements conformes à une destination de zone de parcs, de cimetière ou de forêt.

25. Cette disposition ne mentionne pas les aménagements conformes aux zones vertes de haute valeur biologique. Or, dès lors qu'elle instaure une exception sous la forme de dispenses de certaines formalités substantielles normalement requises, elle est d'interprétation restrictive.

26. Par ailleurs, les aménagements conformes à une destination de zone verte de haute valeur biologique, que la prescription 11 conçoit de manière plus restrictive, ne s'identifient pas entièrement à ceux qui seraient conformes à la destination d'une zone de parc, d'une zone de cimetière ou d'une zone forestière.

27. De plus, tout chemin ne peut pas être considéré comme étant conforme à la destination de l'une de ces trois zones ; encore faut-il qu'il se conforme aux exigences de destination qu'énoncent les prescriptions 12, 14 ou 15, selon le cas.

28. Il s'ensuit que l'article 35/36, 2°, de l'arrêté du 13 novembre 2008, précité, n'est pas applicable aux aménagements envisagés dans des zones vertes de haute valeur biologique.

29. Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 35/36, 1° et 2°, de l'arrêté du 13 novembre 2008, visés au préambule, pour dispenser la demande de la réalisation des formalités substantielles prévues par l'article 177 du CoBAT et par la prescription générale 0.3 du PRAS, tels qu'ils étaient applicables au moment de l'adoption de cet acte.

30. Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Le permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 26 juillet 2019 à Bruxelles Environnement pour « remettre en état un chemin dans le cadre de la gestion du site classé au sein du parc Walckiers (minime importance) » est annulé.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 novembre 2023, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Caroline Hugé Anne-Françoise Bolly