CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 262.630 du 17 mars 2025

A. 233.672/XV-4751

En cause : **H. K.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jérôme DENAYER, avocat,
chaussée de Tubize, 481
1420 Braine-l'Alleud,

contre :

1. **la commune de Molenbeek-Saint-Jean,**
   représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
   ayant élu domicile chez
   M^e^ Jérôme SOHIER, avocat,
   chaussée de la Hulpe, 181/24
   1170 Bruxelles.
2. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
   représentée par son Gouvernement.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 mai 2021, la requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 14 mai 2020 par laquelle la commune de Molenbeek-Saint-Jean a délivré, à [M.S.] et [E.H.], un permis d'urbanisme relatif à un bien situé rue de Bruges 34 à 1080 Bruxelles, et en vue d'y autoriser "la reconstruction du gabarit à rue pour la création de 2 logements, la création, au 1^er^ étage, d'une salle de stockage accessoire au café en intérieur d'îlot (5 logements au total)□ » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 5 juin 2021, la requérante a ensuite demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de la même décision.

Le Conseil d'État a, par un arrêt n° 250.880 du 11 juin 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.880), rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique le 17 juin 2021, la requérante a demandé la poursuite de la procédure.

La partie adverse a déposé une note d'observations.

M^me^ Gaëlle Werquin, 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 4 décembre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 janvier 2025 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e^ Jacob Lancelot, *loco* M^e^ Jérôme Denayer, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^e^ Aude Valizadeh, *loco* M^e^ Jérôme Sohier, avocate, comparaissant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du litige ont été exposés dans l'arrêt n° 250.880, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis qu'aucun des moyens n'est fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris « de la violation des articles 153 et 191 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) dans sa version applicable à l'acte attaqué, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du devoir de minutie, de l'absence de motifs, de l'insuffisance des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante relève que l'article 191 du CoBAT permet aux demandeurs de permis d'urbanisme de déposer des plans modificatifs en cours d'instruction, à condition que ces modifications visent à répondre aux objections formulées à l'égard des plans initiaux. Elle soutient que les plans modificatifs déposés le 30 avril 2020 ne permettent pas de lever les objections exprimées dans l'avis conforme du fonctionnaire délégué, alors même que l'acte attaqué affirme le contraire.

Elle relève que, dans son avis favorable conditionnel, le fonctionnaire délégué avait souligné plusieurs insuffisances du projet initial et avait exigé des modifications précises, en particulier les suivantes :

- l'aménagement d'un local vélos : ayant constaté que le projet ne prévoyait pas un local vélos adéquat et refusé la solution initiale consistant en un simple sas situé entre l'entrée et le local poubelles, sous un escalier, il demande la création d'un local vélos d'au moins 8 m², accessible aisément depuis la voie publique ;

- et l'installation d'un sas entre le local annexe et l'entrée : ayant relevé que l'absence de sas entre la salle annexe destinée aux fumeurs et la salle principale du café entraînerait un transfert des fumées, ce qu'il juge inacceptable, il impose une modification de l'aménagement afin de remédier à cette situation.

La partie requérante soutient que les plans modificatifs validés par l'acte attaqué ne répondent pas à ces exigences pour les motifs suivants :

- en ce qui concerne le local vélos, elle constate que les nouveaux plans maintiennent l'aménagement initial rejeté par le fonctionnaire délégué, c'est-à-dire un espace situé entre l'entrée et le local poubelles, sous un escalier, et non un local fermé et accessible depuis la voie publique ;

- en ce qui concerne le sas d'entrée, elle observe qu'un sas a bien été ajouté, mais qu'il ne remédie pas à la problématique soulevée par le fonctionnaire délégué, puisque la connexion entre la salle principale du café et la salle annexe destinée aux fumeurs subsiste, entraînant toujours un risque de transfert des fumées.

Elle en déduit que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que ces modifications étaient suffisantes pour répondre aux objections formulées dans l'avis du fonctionnaire délégué. Selon elle, cette erreur affecte la légalité de l'acte attaqué, dès lors que l'article 191 du CoBAT exige que les modifications apportées au projet permettent effectivement de lever les objections soulevées lors de l'instruction du dossier.

Elle ajoute que cette erreur rejaillit nécessairement sur la motivation formelle de l'acte attaqué, puisque celui-ci ne justifie pas de manière adéquate les raisons pour lesquelles le permis d'urbanisme a été octroyé malgré la persistance des irrégularités relevées par le fonctionnaire délégué.

Enfin, elle rappelle que l'article 153, § 1er, alinéa 3, du CoBAT prévoit que le permis d'urbanisme ne peut être délivré qu'en vertu d'un avis conforme et exprès du fonctionnaire délégué. Elle fait valoir qu'en validant des modifications ne répondant pas aux objections de ce dernier, la partie adverse s'est écartée de cet avis conforme, en méconnaissance de cette disposition.

La partie adverse soutient que les plans modificatifs déposés le 30 avril 2020 répondent aux remarques formulées par le fonctionnaire délégué et que, dès lors, l'acte attaqué a été délivré à bon droit.

Elle rappelle que l'article 191 du CoBAT autorise les demandeurs de permis d'urbanisme à modifier leur projet en cours d'instruction afin de lever les objections émises sur la demande initiale. Selon elle, les modifications apportées respectent ces exigences et ne nécessitaient donc pas un nouvel examen approfondi du dossier.

Elle relève que le fonctionnaire délégué a imposé les deux conditions suivantes :

- l'aménagement d'un local vélos d'au moins 8 m² ;
- la création d'un sas entre le local annexe et l'entrée pour éviter le transfert direct des fumées vers la salle principale du café.

Elle fait valoir que ces exigences ont été respectées dans les plans modificatifs déposés pour les motifs suivants :

- concernant le local vélos, elle affirme que celui-ci a bien été étendu à une surface supérieure à 8 m², conformément à la demande du fonctionnaire délégué. Elle conteste l'argument de la requérante selon lequel l'emplacement du local vélos

demeure inadéquat, en précisant que la seule exigence formulée portait sur la taille du local et non sur son déplacement ;

- concernant le sas d'entrée, elle soutient que la modification opérée répond à l'exigence du fonctionnaire délégué, qui visait uniquement à éviter un transfert direct des fumées vers la salle principale du café. Elle précise que le sas créé empêche un tel transfert direct, en prévoyant un espace tampon où les fumées transitent avant d'atteindre d'autres zones. Elle estime que la requérante interprète de manière trop stricte la demande du fonctionnaire délégué, en ajoutant des exigences qui ne figurent pas dans son avis.

En conséquence, elle considère que les objections de la requérante ne sont pas fondées, dès lors que les plans modificatifs respectent les conditions imposées par le fonctionnaire délégué.

V.2. Appréciation

Les articles 153 et 191 du CoBAT, dans leur version applicable à l'acte attaqué, disposent comme suit :

« Art. 153. § 1er. Lorsqu'il n'existe pas, pour le territoire où se situe le bien, de plan particulier d'affectation du sol en vigueur ou de permis de lotir non périmé, la demande est soumise à l'avis du fonctionnaire délégué.

Le fonctionnaire délégué notifie son avis au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante-cinq jours de la réception du dossier complet au sens de l'article 126, § 5.

Si l'avis du fonctionnaire délégué est notifié au collège des bourgmestre et échevins endéans le délai de quarante-cinq jours prévu au deuxième alinéa, le collège ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme et exprès du fonctionnaire délégué, le permis devant reproduire le dispositif de l'avis du fonctionnaire délégué.

Si à l'expiration du délai de quarante-cinq jours prévu au deuxième alinéa, le fonctionnaire délégué n'a pas notifié son avis au collège des bourgmestre et échevins, son avis est présumé favorable à la demande. Le collège des bourgmestre et échevins se prononce sur la demande sans prendre en considération l'avis du fonctionnaire délégué qui interviendrait ultérieurement, sans toutefois pouvoir octroyer les dérogations visées à l'article 153, § 2.

Lorsque la demande implique des dérogations prévues à l'article 153, § 2, l'absence de notification de la décision du fonctionnaire délégué dans le délai de quarante-cinq jours prévu à l'alinéa 2 équivaut à une décision de refus de ces dérogations.

Lorsque le fonctionnaire délégué constate que la demande donne lieu à la consultation d'administrations ou d'instances et que le collège des bourgmestre et échevins n'y a pas procédé, il les consulte lui-même et en avise le collège et le demandeur. Dans ce cas le délai de quarante-cinq jours prévu a l'alinéa 2 est augmenté de trente jours.

Lorsque le fonctionnaire délégué constate que la demande est soumise aux mesures particulières de publicité et que le collège des bourgmestre et échevins n'y a pas procédé, il invite le collège à organiser lesdites mesures dans les dix jours de sa demande. Dans ce cas le délai de quarante-cinq jours prévu à l'alinéa 2 est augmenté de trente jours.

Lorsque l'instruction des mesures particulières de publicité se déroule durant les vacances scolaires, le délai résultant de l'application de l'alinéa 7 est augmenté de :
1° dix jours s'il s'agit des vacances de Pâques ou de Noël ;
2° quarante-cinq jours s'il s'agit des vacances d'été.

§ 2. Lorsqu'il émet un avis favorable, le fonctionnaire délégué peut subordonner la délivrance du permis à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux.

Le fonctionnaire délégué peut déroger aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul, soit dans le cas visé à l'alinéa 1er, soit lorsque la dérogation est sollicitée dans la demande.

Lorsque la dérogation porte sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, la demande est soumise aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151.

Le demandeur est tenu de respecter les conditions prescrites par l'avis du fonctionnaire délégué.

§ 3. L'avis du fonctionnaire délégué peut, moyennant due motivation, conclure au refus du permis.

§ 4. Le fonctionnaire délégué fonde son avis défavorable sur un des motifs suivants :
1° la demande n'est pas conforme à un projet de plan particulier d'affectation du sol ;
2° la demande n'est pas conforme à un projet de plan régional d'affectation du sol ;
3° la demande n'est pas conforme aux conditions d'un arrêté du Gouvernement de refus d'ouverture de procédure de classement portant sur le bien qui fait l'objet de la demande.

Il peut également émettre un avis défavorable motivé, lorsque le Gouvernement a décidé la modification du plan régional d'affectation du sol en s'écartant, au besoin, des dispositions dont la modification a été décidée.

§ 5. La décision de refus du permis est motivée.

Art. 191. Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent imposer des conditions qui impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande.

Dans ce cas, pour autant que les modifications n'affectent pas l'objet de la demande, sont accessoires et qu'elles visent à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux, ou qu'elles visent à faire disparaître de la demande les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2, sans affecter cependant l'objet de la demande, le permis peut être octroyé dès réception des modifications.

Le délai prescrit pour l'octroi du certificat ou du permis par les dispositions du présent code est suspendu entre la notification par l'autorité au demandeur de la demande de dépôt de plans modifiés et la notification par le demandeur à l'autorité des plans modifiés.

Lorsque les conditions imposées par l'autorité ne respectent pas les conditions visées à l'alinéa 2, les plans modifiés, le cas échéant accompagnés d'un complément au rapport d'incidence, doivent être à nouveau soumis aux actes d'instruction.

En ce cas, le délai dans lequel l'autorité saisie doit notifier sa décision commence à courir à partir de la réception des modifications de la demande, en dérogation aux articles 156, § 2, 164, alinéa 5, 173 ou 178, § 2 du présent Code, selon le cas. ».

Il résulte de ces dispositions que si l'avis conforme du fonctionnaire délégué est favorable mais qu'il subordonne la délivrance du permis à certaines conditions, le collège des bourgmestre et échevins peut refuser d'accorder le permis ou de le délivrer. S'il décide de le délivrer, il ne peut le faire que dans le respect des conditions imposées par le fonctionnaire délégué. Le collège peut également subordonner la délivrance du permis à des conditions supplémentaires pour autant que celles-ci ne soient pas en contradiction avec celles imposées par le fonctionnaire délégué.

En l'espèce, le fonctionnaire délégué a donné, le 20 mars 2020, un avis favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme indiquant notamment ce qui suit :

« Considérant que le projet ne propose pas de parking pour les 2 logements supplémentaires ; qu'il existe donc une dérogation à l'article 6 du Titre VIII du RRU ; que cependant le projet se situe à proximité de box de garage privés et que le quartier ne manque pas d'emplacement de parking en voirie et de transports publics ;

Considérant qu'il est regrettable que le projet ne prévoit pas, en compensation, un local vélos (1 vélo par chambre) mais seulement un sas pour vélos situé entre l'entrée et le local poubelles et sous un escalier donnant accès aux logements ; que cette proposition ne peut être acceptée car il ne s'agit pas d'un local fermé accessible aisément depuis la voie publique, qu'il y a dès lors lieu de revoir l'aménagement du rez-de-chaussée afin de libérer de l'espace pour un local vélos d'au moins 8 m^2 ;

[…]

Considérant que le projet prévoit la démolition d'une partie du-rez-de-chaussée (suppression de la véranda liée au café et de la cour d'accès à la salle de fête) ; que le projet prévoit la restructuration de ces 2 espaces en une entrée privative pour les logements, une entrée privative pour la salle de fêtes sous la forme d'un couloir d'1,50 mètre de large ainsi qu'en une salle annexe (de 24 m^2) au café destinée aux fumeurs ;

Considérant que si l'autonomie des différentes fonctions est positive, le projet doit toutefois répondre au bon aménagement des lieux ; que la salle annexe au café n'est pas équipée de sas ; que son utilisation par des fumeurs génèrera un transfert des fumées vers la salle principale du café, ce qui n'est pas acceptable ; que l'aménagement de l'entrée est à revoir en ce sens ;

[…]

AVIS FAVORABLE à condition de :

[…]

- revoir l'aménagement du rez-de-chaussée afin de prévoir un local vélos d'au moins 8 m^2 ;

- revoir l'entrée de la salle de fêtes de façon à créer un sas entre le local annexe et l'entrée et de prévoir l'emplacement de l'accès au local annexe (destiné aux fumeurs) sur ce sas ».

L'article 93, § 1er, du règlement général de procédure dispose comme suit en ses alinéas 1er et 5 :

« Lorsqu'il apparaît que le recours en annulation est sans objet ou qu'il n'appelle que des débats succincts, le membre de l'auditorat désigné fait immédiatement rapport au président de la chambre saisie de l'affaire. Son rapport est notifié aux parties sans délai.

[…]

Si le président de la chambre partage les conclusions du rapport, l'affaire est définitivement tranchée. S'il estime que l'affaire n'est pas en état d'être tranchée définitivement, il renvoie celle-ci à la procédure ordinaire. »

Depuis sa modification par l'arrêté royal du 25 avril 2007, cette disposition n'exige plus que l'illégalité retenue par l'auditeur soit manifeste, mais seulement que le président de la chambre saisie de l'affaire, s'estimant suffisamment éclairé par les débats succincts, partage les conclusions du rapport.

Le dossier administratif, qui a été déposé dans le cadre de la demande de suspension d'extrême urgence, comporte le formulaire de demande de permis d'urbanisme initial, les plans modificatifs ainsi qu'une pièce opérant une comparaison entre les plans initiaux et les plans modificatifs en ce qui concerne la façade et le troisième étage. Toutefois, le dossier administratif ne comporte pas l'intégralité des plans qui ont été déposés initialement dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme et notamment celui relatif au rez-de-chaussée.

À défaut de pouvoir analyser précisément la configuration du rez-de-chaussée sur les plans initiaux, qui ont fait l'objet de l'avis favorable conditionnel précité du fonctionnaire délégué, il n'est pas possible de statuer en toute

connaissance de cause sur la question de savoir si les plans modificatifs destinés à pallier les lacunes de ces plans initiaux sont de nature à rencontrer pleinement cet avis, tant dans son dispositif que dans les motifs qui en constituent le soutien nécessaire.

Dès lors que le rapport conclut que le recours en annulation doit être rejeté à défaut de fondement de tous les moyens et qu'il apparaît que l'affaire n'est pas en état d'être tranchée définitivement en raison du caractère incomplet du dossier administratif qui ne comporte pas les plans déposés en annexe de la demande de permis d'urbanisme, les conclusions du rapport ne peuvent être suivies et il y a lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 17 mars 2025, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,	conseiller d'État, président f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Marc Joassart