

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 231.809 du 30 juin 2015

209.219/XV- 2300

En cause : **KIRER** Kazim,
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 juin 2013 par Kazim Kirer qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 2013 déclarant recevable et non fondé le recours introduit par le requérant contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de Saint-Josse-ten-Noode du 29 novembre 2011 et refusant le permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la construction d'une annexe au 1^{er} étage d'une maison sise rue Gillon, 45;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-B. LEVAUX, auditeur adjoint au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 avril 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 mai 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-B. LEVAUX, auditeur adjoint;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant est propriétaire d'une maison située à Saint-Josse-ten-Noode, rue Gillon n° 45, qu'il a acquise lors d'une vente aux enchères le 19 mai 1998.

Le 28 mai 1999, il introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de «reconstruire la réserve en fond de parcelle afin d'établir un commerce de détail au rez-de-chaussée agrandi de l'immeuble». La demande précise encore: «Le 1^{er} étage sera aménagé en logement. Le 2^e étage sera inchangé».

Le collège des bourgmestre et échevins lui délivre le permis d'urbanisme le 14 février 2000. Conformément à l'avis du fonctionnaire délégué, il l'est cependant «uniquement pour le rez-de-chaussée et sous réserve d'avoir une toiture verte végétale».

Toutefois, malgré cette restriction inscrite dans le permis, le requérant construit une annexe au premier étage.

Le 16 juin 2010, est établi un procès-verbal de constat d'infraction qui comporte les mentions suivantes:

« Non-respect du permis 18.132 délivré le 14 février 2000
Division du logement du 1^{er} étage en 2 logements
Construction d'une annexe au 1^{er} étage».

Le courrier du service urbanisme de la commune lui notifiant ce procès-verbal précise que «la composition légale de l'immeuble est la suivante: commerce au rez-de-chaussée, un logement au 1^{er} étage et un logement au 2^e plus combles».

Le 9 août 2011, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme dont l'objet est: «construire ou transformer avec modification de volume - régularisation».

Une enquête publique est organisée du 26 septembre au 10 octobre pour les motifs suivants:

«dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du R.R.U. (profondeur de la construction) - application de la prescription générale 0.6. du PRAS (actes et travaux portant atteinte aux intérieurs d'îlots)».

Aucune réclamation n'est déposée au cours de cette enquête.

La commission de concertation émet, le 21 octobre, un avis défavorable.

Le 19 décembre, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable motivé comme suit:

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à construire une annexe au 1^{er} étage (régularisation);

Considérant l'enquête publique qui s'est déroulée du 26/09/2011 au 10/10/2011 et qui n'a donné lieu à aucune réclamation;

Considérant l'avis défavorable de la commission de concertation du 21/10/2011;

Vu le permis d'urbanisme 18.312 délivré le 14/02/2000 par le collège des bourgmestre et échevins;

Vu le PV dressé à l'encontre du propriétaire le 21/09/2010;

Considérant que le permis d'urbanisme cité ci-dessus avait été délivré à la condition expresse de ne pas construire d'annexe au 1^{er} étage et de verduriser la toiture plate au rez-de-chaussée;

Considérant que cette annexe est actuellement divisée en deux chambres dont l'une ne dispose d'aucun éclairage naturel;

Considérant que même si le rez-de-chaussée est entièrement bâti, l'annexe projetée au 1^{er} étage porte atteinte à l'intérieur d'îlot;

Considérant, de plus, que la parcelle concernée se situe proche de l'angle de deux rues;

Considérant que l'annexe n'a pas été construite dans les règles de l'art;

Considérant les nombreuses remarques du SIAMU;

Considérant que cette annexe ne répond pas au bon aménagement des lieux et densifie de manière trop importante l'intérieur d'îlot».

Le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis le 29 décembre, pour les motifs repris dans l'avis du fonctionnaire délégué.

Le 16 février 2012, le requérant introduit un recours administratif contre ce refus.

Il est entendu le 22 mars.

Le 29 mars, le Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale émet un avis défavorable, motivé comme suit:

« Considérant que le recours est recevable;

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol;

Considérant que, le 14 février 2000, la commune a délivré un permis d'urbanisme pour la couverture totale de la cour en vue d'étendre le commerce du rez-de-chaussée; que ce permis a été accordé sur la base de plans modifiés qui prévoyaient la suppression de l'annexe sollicitée au 1^{er} étage et l'installation d'une toiture verte végétale sur la toiture plate de l'extension du rez-de-chaussée;

Considérant que le requérant entend limiter sa demande à la régularisation de la construction, au 1^{er} étage, au-dessus du rez-de-chaussée entièrement bâti, le long de la mitoyenneté de droite, d'une annexe profonde de 5,80 m et large de 3,45 m, ainsi que de l'aménagement d'une terrasse dans son prolongement;

Considérant qu'il s'agit manifestement d'un artifice; que sa demande vise, en réalité, à diviser la maison en deux logements, à savoir un appartement au 1^{er} étage et un duplex aux 2^e et 3^e étages, ce qui appert clairement de l'intitulé du plan joint à la demande: "regularisatie van een meergezinswoning" et de la présence sur celui-ci de deux séjours et de deux cuisines; que l'extension sollicitée du 1^{er} étage ne fait que répondre à cette finalité;

Considérant que la demande déroge à l'article 4 du Titre I du RRU, qui précise, en son § 1^{er}, qu'"au niveau du rez-de-chaussée et des étages, la profondeur maximale hors-sol de la construction (...) ne (peut) pas dépasser une profondeur égale aux trois quarts de la profondeur du terrain mesurée, hors zone de recul, dans l'axe médian du terrain";

Qu'en effet, ajoutée à la profondeur de la maison existante (7,90 m), celle de l'annexe (5,80 m) portera la profondeur totale de la construction à 13,70 m sur une parcelle dont la profondeur, mesurée dans son axe médian, est de 16,50 m, soit à 83 % de celle-ci;

Considérant, en outre, que cette annexe porte atteinte à l'intérieur de l'îlot, ce qui contrevient à la prescription générale 0.6 du PRAS;

Considérant, par ailleurs, que les deux logements présentent plusieurs défauts d'habitabilité;

Qu'en effet, s'agissant, d'une part, de l'appartement du 1^{er} étage :

- la superficie de plancher du séjour est de 17,42 m², ce qui, en contravention avec l'article 3, § 3, du Titre II du RRU, ne tend pas vers les 20 m² requis par le § 1^{er} de ce même article;
- de même, la superficie de la cuisine est de 7,92 m² au lieu des 8 m² requis par l'article 3 du Titre II du RRU;
- les locaux intitulés "sanitaires", d'une superficie totale de seulement 3,96 m², où aucun équipement sanitaire n'est dessiné mais dont on suppose qu'un d'eux accueille le W.-C., sont trop petits pour pouvoir accueillir, à la fois, un W.-C., une douche et un lavabo;

Que, d'autre part, s'agissant du duplex des 2^e et 3^e étages :

- le séjour présente le même défaut de superficie de plancher que celui de l'appartement du 1^{er} étage;
- la superficie de la chambre principale est seulement de 12,07 m² au lieu des 14 m² requis par l'article 3 du Titre II du RRU;
- l'éclairage naturel de cette chambre est de 0,74 m² alors que l'article 10 du Titre II du RRU exigerait au moins 1/5 de la surface, soit 2,41 m²;
- le local intitulé "sanitaire", d'une superficie réduite de 3,03 m², dont aucun équipement sanitaire n'est dessiné, peut difficilement être qualifié de salle de bain ou de salle de douche, pourtant obligatoire, aux termes de l'article 7 du Titre II du RRU;
- en outre, ce local dont on suppose qu'il accueille le W.-C., donne directement dans la cuisine, ce qui n'est pas autorisé par l'article 8 du Titre II du RRU;
- le local "sanitaire" situé au 3^e étage, d'une superficie de plancher nette de 2,56 m², ne présente une hauteur sous plafond d'au moins 2,30 m que sur 1,53 m², soit sur seulement 44 % de sa superficie, ce qui est insuffisant au regard des 50 % requis par l'article 4 du Titre II du RRU;

Considérant que l'habitabilité des deux appartements ne répond pas à l'exigence d'un bon aménagement des lieux».

Le 15 mars 2013, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale refuse le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à régulariser une annexe au 1^{er} étage d'un bien sis à Saint-Josse-ten-Noode, rue Gillon, 45;

Considérant que, le 14 février 2000, la commune a délivré un permis d'urbanisme pour la couverture totale de la cour en vue d'étendre le commerce du rez-de-chaussée de cet immeuble; que ce permis a été accordé sur la base de plans modifiés qui prévoyaient la suppression de l'annexe déjà sollicitée à l'époque au 1^{er} étage et l'installation d'une toiture verte végétale sur la toiture plate de l'extension du rez-de-chaussée;

Qu'il convient de relever que le requérant n'a pas respecté le permis d'urbanisme obtenu en 2000 et que, suite au procès verbal d'infraction du 16 juin 2010, il vient solliciter une régularisation de ces travaux irréguliers;

Qu'à l'analyse du formulaire de demande de permis déposé le 9 août 2011, la maison est divisée en un commerce au rez-de-chaussée et deux logements, à savoir un appartement au 1^{er} étage et un appartement en duplex aux 2^e et 3^e étages, en situation existante et en situation projetée; Que la régularisation ne se limite dès lors pas uniquement à la construction de l'annexe du 1^{er} étage comme tente de le soutenir le requérant; Que la demande doit être étendue à la régularisation de la division du bien en deux logements et analysée comme telle;

Que le Collège d'urbanisme a également relevé cette extension de la demande dans son avis rendu le 29 mars 2012 et reproduit ci-dessus;

Considérant que, comme relevé par la commission de concertation dans son avis du 21 octobre 2011, par le Fonctionnaire délégué dans son avis du 19 décembre 2011, et le Collège d'urbanisme dans son avis rendu le 29 mars 2012, la demande déroge à l'article 4 du Titre I du Règlement régional d'urbanisme, en ce que la profondeur de la construction dépasse les trois quarts de la profondeur du terrain et en outre, à l'analyse des plans transmis, la construction dépasse de plus de 3 mètres le profil de la construction voisine la moins profonde sans qu'un retrait de moins de trois mètres ne soit respecté;

Considérant qu'en ce qui concerne l'habitabilité des deux logements, de nombreuses dérogations au Règlement régional d'urbanisme ont été relevées par le Collège d'urbanisme dans son avis [...]; Que, notamment, les superficies prévues pour le séjour, la cuisine, et le sanitaire ne sont pas satisfaisantes, ni pour l'appartement du 1^{er} étage ni pour l'appartement en duplex des 2^e et 3^e étages;

Qu'il convient en outre de relever que l'espace projeté pour la cuisine de l'appartement du 1^{er} étage, vu son positionnement entre l'entrée, le séjour, la chambre et le sanitaire, est une aire de circulation trop importante et ressemble plus à un hall d'entrée qu'à une cuisine, ce qui est contraire à un bon aménagement des lieux;

Qu'en ce qui concerne l'appartement en duplex des 2^e et 3^e étages, la superficie prévue pour la chambre principale et l'éclairage naturel dont elle bénéficie contreviennent aux prescriptions minimales prévues par le RRU;

Qu'enfin, comme déjà relevé par le Collège d'urbanisme dans son avis du 29 mars 2012, l'espace projeté pour les sanitaires déroge également aux articles 4, 7 et 8 du Titre II du Règlement régional d'urbanisme;

Considérant que la demande telle qu'introduite, et au vu des nombreuses dérogations au Règlement régional d'urbanisme qu'elle présente, doit être refusée»;

Considérant que le requérant prend un premier moyen «de la violation des articles 2, 3, 124, 169, 171, 172 et 174 du CoBAT, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'excès de pouvoir»;

qu'en une première branche, il fait valoir que la partie adverse a statué au-delà de l'objet de la demande, laquelle ne portait que sur l'annexe, ainsi que cela résulte du plan 2/2; qu'il ajoute que sont rédigés en ce sens l'accusé de réception de la demande, l'avis de la commission de concertation du 21 novembre 2011, le courrier de l'administration communale du 7 novembre 2011, l'avis du fonctionnaire délégué, le refus du collège des bourgmestre et échevins du 17 janvier 2012 ainsi que le recours administratif du 16 février 2012; qu'il relève que la partie adverse a néanmoins étendu la demande à «la régularisation de la division d'un bien en deux logements», ce qui méconnaît l'objet de la demande et du recours introduits;

qu'en une seconde branche, il soutient que cette extension de l'objet de la demande se fonde sur un motif qui n'est pas compréhensible; qu'il estime que les plans de la demande montrent que la maison comporte deux logements, tant en situation existante qu'en situation projetée et ce, parce que la situation demeure inchangée et que la demande de permis ne porte pas sur cet objet;

Considérant que la partie adverse répond que l'objet de la demande n'est pas clair dès lors que le formulaire de demande indique pour seul objet «régularisation» et que les plans n'éclairent pas l'objet réel de cette demande, en ce qu'ils comportent les mots «regularisatie van een meergezinswoning» en entourant l'annexe avec la mention «te regulariseren»; qu'elle ajoute que le recours devant le Gouvernement est un recours en réformation et qu'il lui appartenait donc de réexaminer l'ensemble du dossier; qu'elle soutient que, dans ce contexte, la demande devait nécessairement être interprétée comme portant à la fois sur la construction de l'annexe et sur la division de l'immeuble en deux unités de logement; qu'elle expose ainsi que la demande de permis introduite en 1999 avait pour objet, d'une part, la construction d'une annexe au rez-de-chaussée et, d'autre part, l'aménagement d'un logement au premier étage mais que le permis n'a été octroyé que pour la construction de l'annexe au rez-de-chaussée; qu'elle relève également que, le 16 juin 2010, ce sont deux infractions qui ont été constatées, à savoir la construction de l'annexe au premier étage et l'ajout d'un nouveau logement; qu'elle estime que l'interprétation qu'elle fait de l'objet réel de la demande est d'autant plus justifiée qu'il s'agit d'une demande de régularisation destinée à mettre fin aux infractions constatées et qu'en prétendant solliciter la régularisation de la seule annexe alors que la situation était doublement infractionnelle, le requérant a entendu dissimuler l'objet véritable de son projet qui portait sur la division de son immeuble en deux logements; qu'elle souligne également qu'elle exerce une mission de police administrative et doit, à l'occasion de l'instruction d'une demande de permis, contrôler la conformité d'un projet au bon aménagement des lieux; qu'elle indique que la construction de l'annexe est intimement liée à l'aménagement d'un logement autonome au premier étage de l'immeuble, alors qu'aucun logement n'est possible à cet étage sans l'aménagement de l'annexe en chambre; qu'elle estime en conséquence que les deux objets du projet sont indissociables et interdépendants et que l'aménagement d'un logement au premier étage est la raison même pour laquelle l'annexe est construite, de sorte qu'elle devait examiner en même temps le projet de construction de l'annexe et la division en logements;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse souligne qu'à aucun moment de la procédure administrative, le requérant n'a précisé l'objet de sa demande et que c'est ainsi l'autorité communale qui a considéré que la demande tendait à «régulariser la construction d'une annexe au premier étage»; qu'elle soutient que cette appréciation ne lie pas l'autorité de recours; qu'elle ajoute qu'il ne peut être lui être fait grief de s'être prononcée sur une partie d'un projet qui n'est pas explicitement reprise dans le formulaire de demande de permis mais qui figure sur les plans annexés; qu'à son estime, la régularisation de la division du bien se déduit des plans annexés à la demande; qu'elle considère que le requérant n'aurait aucun intérêt à ce que l'objet de sa demande soit limité à la régularisation de l'annexe puisque celle-ci est renseignée comme une «chambre» pour un logement qui a été explicitement refusé; que, selon elle, la demande n'a d'autre objectif que de solliciter *a posteriori* l'autorisation de construire l'annexe au premier étage dans le seul but de maintenir l'aménagement d'un logement autonome au premier étage et, partant, la division du bien en deux logements; qu'elle ajoute que le projet, tel qu'il est interprété par l'acte attaqué, constitue un tout indissociable puisqu'il existe entre ses parties un lien d'interdépendance tel que celles-ci seraient incomplètes l'une sans l'autre; qu'à titre subsidiaire, elle estime que dès lors que l'acte attaqué repose sur quatre motifs dont un seul est critiqué en termes de requête, il y a lieu d'appliquer la théorie de la pluralité des motifs et de constater que seul un motif de l'acte attaqué est critiqué et que les trois autres motifs suffisent à justifier le refus;

Considérant que sur le formulaire introduit auprès de la commune, l'objet de la demande de permis est décrit comme suit: «construire ou transformer avec modification de volume régularisation»; que si les plans identifient le projet en cause par les mots suivants: «*regularisatie van een meergezinswoning*», le plan 2/2 comporte des traits pointillés entourant l'annexe arrière avec la mention «*te regulariseren*»; qu'ainsi, ce plan comporte l'indication précise de ce sur quoi porte la demande de régularisation, à savoir l'annexe arrière; que le fonctionnaire délégué décrit l'objet de la demande comme tendant à «construire une annexe au 1^{er} étage - régularisation» et la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins indique que l'objet de la demande est de «régulariser la construction d'une annexe au 1^{er} étage»; que, dans son recours au Gouvernement, le requérant vise la décision du collège relative à «la régularisation de la construction d'une annexe au 1^{er} étage [...]»; qu'il n'étend pas l'objet de sa demande et qu'aucun élément n'indique qu'il l'aurait fait en cours de procédure; qu'il conteste au contraire avoir divisé les étages en deux logements; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le Gouvernement n'a pas substitué son interprétation de l'objet de la demande à celle de l'autorité de première instance, mais il a étendu d'office la demande à la division du bien en deux logements;

Considérant que l'autorité ne peut statuer que sur la demande de permis d'urbanisme dont elle est saisie; que le Gouvernement, statuant sur un recours en réformation n'a pas plus de pouvoir que l'autorité saisie de la demande en premier

degré et ne peut donc modifier l'objet de la demande; qu'en étendant d'office l'objet de la demande de régularisation à la division du bien en deux logements, le Gouvernement a modifié l'objet de la demande en y ajoutant un élément d'importance substantielle par rapport à l'objet du projet tel qu'il est formulé dans la demande; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'objet de la demande, qui porte sur la régularisation de la création d'une chambre au 1^{er} étage de l'immeuble en cause, peut se concevoir indépendamment de la division de l'immeuble en un ou plusieurs logements; que la question de savoir si cette division doit ou non faire l'objet d'un permis s'avère indifférente quant à la détermination de l'objet de la demande;

Considérant que l'acte attaqué se fonde également sur des motifs relatifs à la profondeur de la construction; que toutefois, lorsque, comme en l'espèce, une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs, en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué; qu'en tout état de cause, l'acte est irrégulier en ce qu'il se prononce sur la division du bien en deux logements;

Considérant que le premier moyen est fondé en sa première branche; qu'il n'y a lieu d'examiner ni la seconde branche de ce moyen ni le second moyen,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 2013 déclarant recevable et non fondé le recours introduit contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de Saint-Josse-ten-Noode du 29 novembre 2011 et refusant le permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la construction d'une annexe au 1^{er} étage d'une maison sise rue Gillon, 45.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
trente juin deux mille quinze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY