

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.315 du 28 octobre 2016

210.964/XV-2407

En cause : **1. MASCIO** Carmina,
 2. CAPALDI Elia,
 3. CAPALDI Maria,
 ayant toutes les trois élu domicile chez
 Me M. PILCER, avocat,
 drève de Nivelles 182/10
 1160 Bruxelles,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
 ayant élu domicile chez
 Me J.-P. LAGASSE, avocat,
 place de Jamblinne de Meux 41
 1030 Bruxelles,
2. le Collège d'urbanisme de
la Région de Bruxelles-Capitale.

Partie intervenante :

la commune d'Anderlecht,
 ayant élu domicile chez
 Mes J. SOHIER
 et A. DAOÛT, avocats,
 avenue Émile de Mot 19
 1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 décembre 2013 par laquelle Carmina Mascio, Elia Capaldi et Maria Capaldi demandent l'annulation de «l'avis défavorable du Collège d'urbanisme du 20 juin 2013, tenant lieu de décision en vertu de l'article 173 du CoBAT, sur le recours au Gouvernement introduit à l'encontre de la décision de refus de permis d'urbanisme du Collège échevinal de la commune d'Anderlecht du 5 mars 2013 pour un bien sis rue de la Vigne, 11 à 1070 Anderlecht»;

Vu l'arrêt 229.384 du 27 novembre 2014 ordonnant la réouverture des débats et réservant les dépens;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 22 août 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 27 septembre 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. PILCER, avocat, comparaisant pour les requérantes, Me G. VANHAMME, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me J. PHILIPPART, *loco* Mes J. SOHIER et A. DAOÛT, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur;

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 peuvent être résumés comme suit:

Le 29 juin 2012, Elia et Maria Capaldi, respectivement deuxième et troisième requérantes, introduisent auprès de l'administration communale d'Anderlecht une demande de permis d'urbanisme de régularisation en ce qui concerne deux annexes construites en arrière d'un bien sis à Anderlecht, rue de la Vigne, 11, l'une au rez-de-chaussée et l'autre au premier étage.

La première requérante est propriétaire de la moitié du bien précité et dispose de l'usufruit pour le reste. Les deuxième et troisième parties requérantes sont chacune nues-propriétaires pour le quart du bien concerné.

Le 28 septembre, le collège des bourgmestre et échevins accuse réception de dossier complet. Il est précisé que la demande est soumise aux mesures particulières de publicité compte tenu de la dérogation sollicitée à l'article 4 du titre I du règlement régional d'urbanisme (R.R.U.) (profondeur de la construction).

Une enquête publique a lieu du 17 au 31 octobre. Aucune réclamation n'est déposée.

Le 7 novembre, la commission de concertation émet un avis défavorable.

Le 14 février 2013, le fonctionnaire délégué donne, à son tour, un avis défavorable.

Le 5 mars, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis. Cette décision est rédigée notamment comme suit:

« Attendu que le dispositif de l'avis conforme émis par le fonctionnaire délégué est libellé comme suit :

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation à prédominance résidentielle du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à régulariser 2 annexes situées au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage en façade arrière;

Considérant que la demande a été soumise aux mesures particulières de publicité du 17/10/2012 au 31/10/2012 et qu'aucune réclamation n'a été introduite;

Considérant l'avis défavorable de la commission de concertation du 07/11/2012;

Considérant que la demande déroge à l'article 4 du Titre I du Règlement régional d'urbanisme;

Considérant que le projet déroge également aux normes d'habitabilité définies au Titre II du Règlement régional d'urbanisme en ce qui concerne l'article 10 pour l'éclairage naturel, l'article 4 pour la hauteur sous plafond et l'article 8 pour la taille du W.-C.;

Considérant que la cuisine ne permet pas un éclairage naturel suffisant des pièces de vie compte tenu de la configuration des lieux;

Considérant que le projet prévoit deux W.-C. extérieurs dont l'un est situé au rez-de-chaussée accessible depuis le jardin et le second via une terrasse extérieure; que ces W.-C. ne respectent pas la réglementation en vigueur;

Considérant que les constructions réalisées en façade arrière présentent pour certaines un caractère précaire (tôle ondulée en plastique);

Considérant que les transformations réalisées sans autorisation préalable n'améliorent pas la qualité du logement existant;

Considérant que le projet ne répond pas au bon aménagement des lieux,

AVIS DÉFAVORABLE [...]

ARRÊTE :

Article 1^{er}

Le permis sollicité par Mesdames CAPALDI Elia et Maria [...] est refusé :

1° pour le motif indiqué dans l'avis reproduit ci-dessus du fonctionnaire délégué;

2° pour les motifs suivants :

avis défavorable:

considérant l'avis de la commission de concertation, à savoir :

- considérant que le bien se trouve en zone d'habitation à prédominance résidentielle au PRAS;

- considérant que la demande vise à régulariser 2 annexes, au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage;

- considérant que la demande a été soumise aux MPP du 17/10 au 31/10/2012 et qu'aucune plainte n'a été introduite;

- considérant que la demande déroge à l'art. 4 du titre I du RRU;

- considérant que le projet déroge également aux normes d'habitabilité en ce qui concerne l'art. 10 pour l'éclairage naturel, l'art. 4, l'art. 8 pour la taille du W.-C.;

- considérant que les constructions réalisées en façade arrière présentent pour certaines un caractère précaire;

- considérant que le projet ne répond pas au bon aménagement des lieux,

AVIS DÉFAVORABLE.

[...]»;

Cette décision est notifiée aux deuxième et troisième requérantes par un courrier du 11 mars, adressé par pli recommandé du 14 mars.

Le 11 avril, le conseil des deuxième et troisième requérantes introduit un recours à l'encontre de cette décision de refus.

Après avoir entendu ces requérantes et leur conseil, le Collège d'urbanisme émet, le 20 juin, un avis motivé comme suit :

« [...]

Considérant que le recours est recevable;

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

Considérant que la demande vise à régulariser la construction d'annexes arrière au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage d'une maison unifamiliale mitoyenne; que, s'agissant de l'annexe du 1^{er} étage, celle-ci consiste en un débarras et non en un W.-C.;

Considérant que l'autorité délivrante doit appliquer la réglementation en vigueur au moment pour elle de statuer;

Considérant que l'annexe du rez-de-chaussée consiste en une extension en "L", abritant une cuisine sur toute la largeur de la parcelle et un W.-C. le long de la mitoyenneté de gauche;

Que c'est à tort que les requérantes soutiennent que, sur les plans d'un ancien permis, apparaissait déjà l'extension du rez-de-chaussée comportant la cuisine; qu'en effet, les limites prétendues de la cuisine ne sont que des traits de cote;

Considérant que la demande déroge à l'article 4 du titre I du R.R.U. en ce que cette extension du rez-de-chaussée dépasse d'environ 2,10 m la profondeur de la construction voisine de gauche, la plus profonde;

Que la demande contrevient également à l'article 4 du titre II du R.R.U. en ce que la hauteur sous plafond de la cuisine ne fait que 2,38 m au lieu des 2,50 m requis;

Que, de plus, par la création d'une 3^e pièce en enfilade, la demande contrevient à l'article 10 du titre II du RRU en ce que le séjour, qui ne jouit plus d'un éclairage naturel arrière direct, n'a plus un éclairage naturel équivalent à 1/5 de sa superficie de plancher;

Qu'enfin, le W.-C. aménagé dans cette extension du rez-de-chaussée n'est accessible que par l'extérieur, ce qui, malgré l'existence d'un autre W.-C. dans la salle de bains, ne participe pas du bon aménagement des lieux;

Qu'il résulte, notamment, de ces nombreuses dérogations, que l'annexe du rez-de-chaussée n'est pas acceptable;

Considérant que, s'agissant de l'annexe du 1^{er} étage, le refus de l'annexe du rez-de-chaussée, sur laquelle elle repose, emporte son refus».

Cet avis est notifié au conseil des parties requérantes par un courrier du 21 juin.

Le 12 septembre, le conseil des deuxième et troisième requérantes adresse une lettre de rappel au secrétaire d'État chargé de l'urbanisme, en application de l'article 173 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

Le 15 octobre, le secrétaire d'État les informe que le délai de 30 jours imparti au Gouvernement pour statuer est dépassé et que l'avis défavorable du Collège d'urbanisme tient lieu de décision.

L'acte attaqué est l'avis défavorable du Collège d'urbanisme du 20 juin 2013, tenant lieu de décision de refus en application de l'article 173 du CoBAT;

Considérant que les requérantes exposent que la première d'entre elles est propriétaire du bien faisant l'objet du refus de permis attaqué, qu'elle a chargé ses filles, deuxième et troisième requérantes, de la représenter dans le cadre de la vente du bien concerné, et que celles-ci ont introduit la demande de régularisation;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; qu'elle fait valoir qu'en tant qu'héritières de la première d'entre elles, les deuxième et troisième requérantes ne disposent d'aucun droit réel immobilier actuel et, partant, ne justifient pas de l'intérêt requis pour introduire le recours, de sorte qu'elles n'ont, à son estime, pas intérêt au recours; qu'elle ajoute que, la demande de permis d'urbanisme et tous les actes de procédures subséquents ayant été introduits par les seules deuxième et troisième parties requérantes, il y a lieu de s'interroger sur la recevabilité du recours en tant qu'il a été introduit au nom de la première d'entre elles;

Considérant que la partie intervenante conteste, pour les mêmes motifs, la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par les deuxième et troisième requérantes;

qu'elle soutient par ailleurs que, dès lors que la première requérante n'a pas introduit la demande de permis ayant abouti à la décision attaquée, elle était tierce à la procédure administrative, en manière telle qu'un recours devant le Conseil d'État lui était ouvert à l'encontre de la décision de refus de la commune dans un délai de 60 jours à dater de sa prise de connaissance et qu'un tel recours n'a pas été formé dans le délai requis, de sorte que le présent recours est irrecevable dans le chef de la première requérante;

Considérant que la première requérante est propriétaire de la moitié du bien concerné par l'acte attaqué et qu'elle a donc intérêt à l'annulation de celui-ci; que les deuxième et troisième requérantes sont chacune nues-propriétaires pour le quart du bien en question; qu'en leur qualité de titulaires de droits réels sur ce bien, elles ont intérêt à l'annulation d'une décision refusant un permis de régularisation le concernant, indépendamment de la qualité en laquelle elles ont introduit la demande auprès de l'administration communale;

Considérant que l'acte attaqué est intervenu à la suite du recours introduit contre la décision du collège des bourgmestre et échevins du 5 mars 2013 refusant le permis; qu'il constitue une décision définitive susceptible de recours en annulation auprès du Conseil d'État; qu'il s'est substitué à la décision du collège, de sorte que le recours de la première requérante est recevable sans qu'il soit besoin de déterminer si elle aurait pu introduire un recours en annulation à l'encontre de la décision du collège;

Considérant que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parties adverse et intervenante doivent être rejetées;

Considérant qu'un moyen unique est pris de la violation de «la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation matérielle des décisions, du principe général de bonne administration, de l'absence d'examen sérieux du dossier et de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir»;

qu'en une première branche, les requérantes exposent que le recours administratif invoquait l'inapplicabilité du R.R.U. à la demande de régularisation pour la cuisine et le W.-C. au rez-de-chaussée dont l'aménagement fut largement antérieur à l'entrée en vigueur de ce règlement et qu'il y était également soutenu qu'à supposer que le R.R.U. soit applicable, l'article 10 du titre II du R.R.U. n'est pas applicable à leur demande de régularisation et que les pièces de vie sont suffisamment éclairées; qu'elles ajoutent que, dans leur recours, elles faisaient encore valoir qu'une dérogation aux articles 4 et 10 du titre II du R.R.U. pouvait être accordée; qu'elles reprochent à la motivation de l'acte attaqué d'affirmer que l'autorité appelée à statuer

sur une demande de permis de régularisation doit appliquer «la réglementation en vigueur au moment pour elle de statuer», alors que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, il y avait lieu d'appliquer la réglementation applicable au moment de la réalisation des travaux irréguliers et non celle adoptée postérieurement; qu'elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître les raisons pour lesquelles celui-ci refuse de prendre en considération la réglementation applicable au moment où les travaux litigieux ont été réalisés;

qu'en une seconde branche, elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons ayant amené son auteur à rejeter les autres arguments développés dans le recours administratif organisé et que la motivation lacunaire de l'acte attaqué témoigne d'un examen peu sérieux du dossier ainsi que de la violation des principes généraux de bonne administration;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen n'est pas recevable dans le chef de la première requérante puisqu'il porte sur l'absence de réponse aux arguments formulés par les deuxième et troisième parties requérantes;

que, sur la première branche, elle observe que l'avis du collège d'urbanisme du 20 juin 2013 valant décision de rejet du recours administratif énonce le principe que l'autorité délivrante doit appliquer la réglementation en vigueur au moment pour elle de statuer avant d'évoquer l'exception tirée de la demande de permis de régularisation; qu'elle soutient que la réponse donnée à l'argumentation développée dans le recours se fonde en droit sur la circonstance que le CoBAT, hors l'hypothèse particulière visée à son article 330, non applicable en l'espèce, ne prévoit pas de permis de régularisation en manière telle qu'en application du droit bruxellois, un permis sollicité ne vaut jamais que pour l'avenir; qu'elle estime que ces éléments constituent les motifs du motif critiqué de l'acte attaqué et que, dès lors, la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen n'est pas violée;

que, sur la seconde branche, elle expose que, saisie d'un recours en réformation, l'autorité est compétente pour exercer son pouvoir d'appréciation sur la totalité de la demande, notamment quant à la notion de bon aménagement du territoire et quant à l'application du R.R.U.; qu'elle relève que «l'acte attaqué a énoncé une série d'incompatibilités existant entre le projet et les dispositions du R.R.U., toutes surabondantes les unes aux autres», pour conclure que les dérogations sollicitées ne sont pas acceptables au vu des précisions données à l'examen de chacune des situations concrètes appréhendées par ces dispositions; qu'elle estime que la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre pourquoi aucune dérogation au R.R.U. n'a pu être envisagée en l'espèce; qu'elle ajoute que la jurisprudence est fixée en ce sens qu'il n'est pas exigé de motivation particulière lorsque l'autorité décide de ne pas déroger aux règlements, de sorte qu'il suffit d'énoncer, comme le fait l'acte attaqué, l'ensemble des contrariétés avec le R.R.U.;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que l'article 330, § 3, du CoBAT a été modifié par l'ordonnance du 3 avril 2014, qu'il vise expressément une hypothèse particulière de délivrance d'un «permis de régularisation», à savoir celle des actes et travaux soumis à permis préalable, accomplis avant le 1^{er} janvier 1992 sans qu'un tel permis ait été obtenu et qu'il y est précisé qu'un permis d'urbanisme peut être délivré si les actes et travaux concernés étaient conformes à l'affectation planologique ou à un permis en vigueur au moment de leur exécution et à la condition que l'usage du bien n'ait pas été modifié depuis le

1^{er} juillet 1992; que la partie adverse soutient que la référence au droit applicable au moment de la réalisation des travaux comme étant celui qu'il incombe à l'autorité d'appliquer lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation implique qu'en dehors de cette hypothèse prévue par le CoBAT et à défaut de disposition expresse, l'autorité doit appliquer le droit en vigueur au moment où elle statue; qu'elle ajoute que, s'il n'est pas toujours simple de retrouver les dispositions applicables à l'époque de la réalisation de travaux, à supposer d'ailleurs qu'il soit possible de déterminer la date de ces travaux, il est encore plus difficile de déterminer quelle était la conception que se faisait l'autorité du bon aménagement des lieux; qu'elle invite le Conseil d'État à ne pas maintenir sa jurisprudence relative au droit applicable aux permis dits de régularisation;

Considérant, quant à la première branche, que lorsque la réglementation change entre le moment où le permis est demandé et celui où la décision est prise, celle-ci doit en principe être fondée sur la nouvelle réglementation; que, s'agissant cependant d'une demande de permis de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis doit, quand le changement de réglementation urbanistique, qui ne contient aucune disposition transitoire, est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, se faire en fonction de la législation applicable au moment où l'infraction a été commise; que l'octroi ou le refus 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; que la modification de l'article 330, § 3, du CoBAT par l'ordonnance du 3 avril 2014, postérieure à l'adoption de l'acte attaqué, ne fait que confirmer le principe consacré par la jurisprudence du Conseil d'État, qu'elle n'est pas de nature à remettre en cause; que c'est en vain que la partie adverse se prévaut des difficultés pratiques que peut rencontrer l'autorité pour déterminer la règle ainsi que l'appréciation du bon aménagement des lieux en vigueur au moment de l'exécution des actes et travaux, l'ordonnance du 3 avril 2014 ayant précisément consacré le principe qu'elle critique;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué énonce que «l'autorité délivrante doit appliquer la réglementation en vigueur au moment pour elle de statuer»; que la motivation expose les points sur lesquels l'annexe du rez-de-chaussée déroge aux Titres I et II du R.R.U., et énonce que ces «nombreuses» dérogations amènent l'autorité à considérer que cette annexe n'est pas acceptable, et que, par voie de conséquence, il en va de même de l'annexe du 1^{er} étage, qui repose sur celle du rez-de-chaussée;

Considérant qu'il n'est pas contesté que les actes et travaux sur lesquels porte la demande de permis ont été effectués avant 1973; qu'ils sont antérieurs aux Titres I et II du R.R.U., lesquels ont été adoptés par l'arrêté du Gouvernement de la

Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999; que c'est à tort que l'autorité a examiné la demande de permis de régularisation en vérifiant la conformité des travaux réalisés sans permis par rapport au R.R.U. et non par rapport aux prescriptions réglementaires en vigueur au moment où ces travaux ont été exécutés;

Considérant que le moyen est fondé en sa première branche; qu'il n'y a pas lieu d'en examiner la seconde branche qui, à la supposer fondée, ne pourrait entraîner une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'avis défavorable du Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juin 2013 tenant lieu, en vertu de l'article 173 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, de décision de refus du permis d'urbanisme sollicité par Carmina Mascio, Elia Capaldi et Maria Capaldi, visant à régulariser deux annexes arrière situées au rez-de-chaussée et au premier étage d'une maison unifamiliale sise rue de la Vigne, 11, à Anderlecht.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 650 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 525 euros, et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-huit octobre deux mille seize 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