**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XV^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 247.496 du 6 mai 2020

A. 222.244/XV-3.432

En cause : **GAUTIER** Nicolas,
ayant élu domicile chez
M^es Stéphane NOPÈRE
et Aïda BASILE, avocats,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles,

contre :

**la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 23 mai 2017, Nicolas Gautier demande l'annulation de « l'avis du Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mai 2016 refusant le permis d'urbanisme de régularisation relatif à un bien sis avenue du Roi-Soldat, 40 à 1070 Anderlecht dès lors que cet avis fait office de décision en l'absence, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'avoir statué dans le délai imparti de 30 jours à dater de l'envoi du courrier de rappel que lui a adressé la commune de Molenbeek le 24 février 2017 ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pol Debroux, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a traité le dossier.

Par une ordonnance du 9 mars 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 avril 2020.

Au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, l'audience du 21 avril 2020 a été supprimée, les parties ayant été averties par un courriel du 17 avril 2020.

Par des courriels des 29 et 30 avril 2020, M^e^ Stéphane Nopère et Aïda Basile, avocats, représentant le requérant, et M^e^ Jean-Paul Lagasse, avocat, représentant la partie adverse, ont marqué leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique.

M. Pol Debroux, premier auditeur, a donné un avis écrit conforme au présent arrêt.

À la suite de la communication de cet avis aux parties en date du 1^er^ mai, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

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. Selon le formulaire de demande du 30 septembre 2014, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme visant la « mise en conformité de

transformation d'un immeuble » sis avenue du Roi-Soldat, 40 à Anderlecht. Le bien se situe en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) au plan régional d'affectation du sol (PRAS).

La « note explicative du projet » fait état de ce que l'immeuble litigieux comptait trois compteurs électriques en 1993 correspondant à trois studios à cette époque. Ce document énumère les « studios » existant au « rez-jardin », à l'étage « +1 » et à l'étage « +2 » soulignant que, s'agissant du « studio rez-rue », celui-ci aurait été « aménagé en 1999 ».

Par ailleurs, le cadre IV du formulaire de demande de permis d'urbanisme précise que l'objet de la demande vise la modification du nombre de logements dans une construction existante. De même, le cadre VI de ce formulaire mentionne l'existence de trois logements et le projet d'en créer quatre.

Enfin, le formulaire « statistique des permis de bâtir » mentionne également, en page 7, que l'augmentation du nombre de logements dans l'immeuble est d'une unité avec augmentation de la surface destinée à l'habitation à concurrence de 53 $m^2$ et que la superficie dédiée aux caves, greniers et annexes est réduite de 33 $m^2$.

2. L'accusé de réception du dossier complet de cette demande de permis d'urbanisme porte la date du 31 août 2015.

3. Une enquête publique se tient du 11 au 25 octobre 2015 et ne suscite aucune réclamation.

4. En sa séance du 29 octobre 2015, la commission de concertation donne un avis favorable conditionnel en raison notamment de la trop grande densité de logements dans l'immeuble concerné et énumère un certain nombre de conditions moyennant lesquelles un avis favorable serait susceptible d'être émis dont notamment celles de limiter le nombre d'unités de logements à trois unités, de rendre à la façade à rue son aspect d'origine et de réaménager le sous-sol en cave pour les logements.

Au terme de son avis, la commission signale expressément que des plans modifiés devraient être soumis à l'autorité compétente avant décision et ce, en application de l'article 191 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT). Cet avis est notifié au requérant le 24 novembre 2015.

5. Par un courrier recommandé du 11 janvier 2016, le requérant signale à la commune d'Anderlecht qu'il ne souhaite pas se conformer aux conditions émises par la commission de concertation et sollicite de celle-ci un refus de permis contre lequel il pourrait introduire un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

6. Le 2 février 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht rend un avis défavorable sur la demande de permis pour des motifs comparables à ceux de l'avis de la commission de concertation.

7. Le 1er mars 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht adopte une décision refusant le permis d'urbanisme sollicité par le requérant. Cette décision repose en substance sur les motifs des avis précédemment émis par la commission de concertation puis par le collège des bourgmestre et échevins. Cette décision de refus est notifiée au requérant le 4 mars 2016.

8. Le 7 avril 2016, le requérant introduit auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, un recours dirigé à l'encontre de la décision précitée du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht.

9. Le 30 mai 2016, le collège d'Urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un avis défavorable estimant que le permis d'urbanisme sollicité devrait être refusé.

10. Il ressort de la requête que, le 18 janvier 2017, le requérant adresse, par le biais de son conseil, un courrier recommandé au Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale dans lequel il sollicite, en substance, que soit retiré de l'objet de la demande de permis dont recours, l'augmentation de trois à quatre logements, dès lors que, contrairement aux arguments invoqués par le collège d'Urbanisme, le studio dénommé « rez-de-jardin » a été créé bien avant les années 90.

11. Par un courrier du 24 février 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht adresse, sur la base de l'article 173 du CoBAT, un courrier de rappel au Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale.

12. Par un courrier du 26 avril 2017, le gouvernement informe le requérant de ce qu'il n'a pas pu adopter sa décision dans le délai imparti et que l'avis défavorable du collège d'Urbanisme tient lieu de décision.

Il s'agit de l'acte attaqué.

*IV. Moyen unique*

*IV.1. Thèses des parties*

Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, des principes généraux de bonne administration, notamment des principes de proportionnalité et de confiance légitime, des articles 2 et 3 du CoBAT, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des prescriptions 2 et 0.12 du PRAS ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs de l'acte, du principe de violation des droits acquis, du principe de la foi due aux actes et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, le requérant reproche à l'acte attaqué de considérer comme insuffisants les documents qu'il a fournis à savoir :
- un document SIBELGA qui atteste de la présence d'un quatrième compteur (n° 16668665) en 1993;
- la liste des chefs de ménage délivrée par la commune d'Anderlecht qui montre qu'en février 1992, il y avait bien quatre ménages:
  • Madame M. et Monsieur N., de 1990 à décembre 1992,
  • Madame C., de 1991 à mars 1992,
  • Madame L. et Monsieur P., de janvier 1992 à septembre 1992,
  • Monsieur D., de février 1992 à décembre 1992.

Il indique que constitue une violation du principe de minutie et une remise en cause des droits acquis, le fait de considérer que n'est pas établie l'existence d'un quatrième logement avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 novembre 1993 qui impose une demande de permis pour la modification du nombre de logements, en complétant l'article 84, § 1er, 5° de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme. À son estime, plutôt que de refuser la création d'un quatrième logement, l'auteur de l'acte attaqué aurait dû considérer sa demande comme sans objet. Il s'en réfère aux arrêts n° 220.281 du 11 juillet 2012 et n° 209.576 du 7 décembre 2010.

Dans une deuxième branche, il reproche à l'acte attaqué de considérer que la création du quatrième logement (logement au rez de jardin) prive les autres logements de leur cave et implique une exploitation excessive de l'immeuble. Or, il

souligne que ce quatrième logement a été créé avant 1993, de sorte que la décision attaquée constituerait une remise en cause des droits acquis.

Dans une troisième branche, il reproche à l'acte attaqué d'avoir refusé la demande de permis, en appliquant la réglementation et la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où l'autorité a statué, pour les motifs suivants :

« s'agissant du logement aménagé en rez-de-jardin, celui-ci, qualifié de "studio" sur le plan, est un appartement dans la mesure où il se compose de deux locaux habitables différenciés comportant, selon les photos, une différence de niveau de deux marches; que la circonstance qu'une baie, sans porte, de 1,5 mètre de large sépare ces deux locaux ne suffit pas pour considérer qu'il s'agit de locaux habitables non différenciés en vertu du § 2 de l'article 3 du titre II du RRU ».

Il ajoute qu'en qualifiant le logement du rez de jardin d'appartement à une chambre, l'acte attaqué pouvait soulever diverses méconnaissances du règlement régional d'urbanisme (RRU) (superficie, hauteur sous plafond, superficie d'éclairement). Selon lui, l'autorité commet cependant une erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, il relève qu'alors que les actes et travaux litigieux ont été accomplis bien avant 1993, l'autorité a appliqué les normes d'habitabilité du Titre II du RRU publié au *Moniteur belge* du 2 novembre 2006 et entré en vigueur le 3 janvier 2007, soit postérieurement à la réalisation des actes et travaux à régulariser. Il note que l'autorité a agi de la même façon pour le premier étage.

En ce qui concerne la mise en peinture des briques de parement en contradiction avec la prescription 21 du PRAS relative à la ZICHEE, il reconnaît que les travaux ont été exécutés en 2004 mais que l'appréciation de l'autorité est contraire au dossier administratif, les pièces n$^{os}$ 8 et 9 de son dossier montrant que cette mise en peinture était identique à la peinture déjà existante, soit avant l'entrée en vigueur du PRAS.

Il conclut que la partie adverse n'a pas procédé à un examen sérieux de sa demande et qu'elle reste en défaut d'invoquer des motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles.

Dans une quatrième branche, il critique l'acte attaqué en ce qu'il considère que les travaux exécutés entraînent une surdensification du bâtiment avec la présence de quatre logements. Or, de son point de vue, il n'y a pas d'augmentation du nombre de logements. Par ailleurs, il fait valoir que ce refus est contraire aux objectifs de créer des logements de qualité et abordables tel que cela a été voulu par la partie adverse notamment dans le cadre du PRAS.

Il reproche aussi à la partie adverse de méconnaitre la prescription 0.12 du PRAS qui fixe des conditions, qui ne sont pas remplies en l'espèce, pour pouvoir modifier totalement ou partiellement l'utilisation ou la destination d'un logement ainsi que pour pouvoir le démolir.

Il répète que les quatre logements existaient bien avant 1993 et qu'ils peuvent être considérés comme compatibles avec le bon aménagement des lieux. À son estime, la partie adverse a méconnu le principe de proportionnalité en refusant le permis plutôt que de subordonner son octroi au respect d'un certain nombre de conditions, précises et accessoires par rapport à l'objet de la demande, portant sur l'aménagement du bien. Or, il relève que l'essentiel des motifs du refus reposent sur des normes de superficie qui sont inapplicables au cas d'espèce. Il conclut à une violation de l'article 2 du CoBAT.

La partie adverse relève, à titre préliminaire que, dans la note explicative du projet, il est explicitement indiqué que le quatrième logement date de 1999, que les cadres IV et VI du formulaire de demande de permis d'urbanisme font état respectivement de la modification du nombre de logements et de l'existence de 3 logements avec l'objectif d'en créer un quatrième, que le formulaire statistique des permis de bâtir indique qu'il est projeté d'augmenter d'une unité le nombre de logements, d'augmenter la superficie destinée à l'habitation de 53 m² et de diminuer celle des caves de 33 m² soit de 50 %.

Selon elle, le requérant a, *in tempore non suspecto*, reconnu lui-même que l'adjonction et l'aménagement d'un quatrième logement dans l'immeuble litigieux est bien intervenue en 1999, au plus tôt.

À propos de la première branche, elle conteste que les quatre logements existaient déjà en janvier 1994, se fondant non seulement sur les documents de la demande de permis mais aussi sur les informations fournies par SIBELGA desquelles il ressort que le compteur électrique n° 20271300 a été installé le 27 octobre 1999 et que le quatrième compteur de gaz n° 28768234 a été ajouté le 7 octobre 2011, s'agissant d'une installation nouvelle, les autres compteurs de gaz remplaçant des installations existantes. Elle se prévaut également du fait que seulement trois ménages ont occupé l'immeuble entre 1992 et 1999 parce que le « quatrième » ménage apparu entre avril et novembre 1994 résulte d'une erreur (le quatrième chef de ménage étant né le 27 avril 1994.). À son estime, le quatrième ménage apparaît fin août 1999, ce qui concorderait avec l'historique des compteurs.

Quant à la deuxième branche, elle relève que les documents graphiques de 1992 renseignent au niveau du rez-de-jardin l'existence d'une cave à la place du quatrième logement. Elle rappelle que le formulaire statistique joint par le requérant lui-même à sa demande de permis précisait bien l'existence de trois logements dans la maison et que l'attestation de SIBELGA produite également par le requérant renseigne deux compteurs aux étages.

Elle souligne qu'en application de l'arrêté du 11 janvier 1996 'déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte', en 1999, période de réalisation des travaux litigieux, un permis d'urbanisme était requis dès lors que le nombre de logements était modifié. Elle ajoute qu'il n'est pas manifestement déraisonnable, eu égard à la situation existante, soit trois logements dans l'immeuble, de vouloir maintenir la superficie existante des caves alors que la demande la réduit de 50 % ou 33 m². Enfin, elle relève également qu'il n'est pas non plus manifestement déraisonnable de considérer, eu égard au gabarit de l'immeuble, que le projet entraîne une densité excessive.

À propos de la troisième branche, elle constate que le requérant n'a pas introduit une demande de permis de régularisation. Elle fait ainsi valoir que la demande n'use pas de cette notion, la situation projetée étant différente de la situation existante et qu'il est demandé une « mise en conformité » de transformations passées et de quelques autres modifications, notamment de la répartition intérieure des espaces (cloisonnement différent).

Elle expose que du fait que des modifications n'ont pas entraîné une demande de permis de régularisation, l'autorité a dû appliquer la réglementation en vigueur au moment de l'adoption de sa décision. Elle rappelle que l'application de la réglementation en vigueur au moment de l'infraction constitue une exception qui doit s'interpréter de manière restrictive. Par conséquent, elle est d'avis qu'elle devait appliquer le règlement régional d'urbanisme (RRU) approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 et entré en vigueur le 3 janvier 2007 ainsi que le PRAS.

Elle renvoie à la motivation de l'acte attaqué en ce qui concerne les nombreux écarts avec le RRU.

Quant à la qualification de studio, elle renvoie à l'arrêt n° 199.181 du 22 décembre 2009 qui a jugé ce qui suit :

« Si l'on se réfère aux normes actuelles d'habitabilité des logements prévues par le titre II du Règlement régional d'urbanisme, il ressort de l'article 3 que des

superficies minimales sont imposées pour les pièces dites habitables, tandis que l'article 8 interdit que la pièce où se situe un W.-C. donne directement sur le salon, la salle à manger ou la cuisine, sauf dans les studios, cette dernière exception n'étant cependant pas applicable aux logements concernés puisque ceux-ci disposent de deux pièces d'habitation "différenciées" (alors qu'un studio, au sens de l'article 3, § 2, du titre II du Règlement régional d'urbanisme, est un logement "à locaux habitables non différenciés"). Lorsque les deux logements créés après travaux ont tous deux un W.-C. qui donne, l'un sur la cuisine, l'autre sur le séjour, où se trouve également la cuisine et que certaines pièces ne respectent pas les superficies minimales prévues par le Règlement régional d'urbanisme, la Région de Bruxelles-Capitale a ainsi pu conclure, sur la base de ces constats et dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que les travaux effectués n'amélioraient pas les conditions d'habitabilité du rez-de-chaussée, que cet aménagement était contraire au bon aménagement des lieux tel qu'inspiré par le Règlement régional d'urbanisme et qu'il convenait donc de refuser le permis sollicité ».

Quant à la quatrième branche, elle rappelle que le fait d'être propriétaire ne donne pas carte blanche pour modifier son bien, encore faut-il respecter la réglementation urbanistique et le bon aménagement des lieux. Elle souligne que le permis est refusé en raison de la grande densification que le projet entraîne, le bâtiment n'étant pas conçu pour autant de logements. Par ailleurs, elle soutient que le requérant ne démontre pas en quoi elle aurait commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, selon elle, le besoin de logements ne constitue pas une violation de l'article 2 du CoBAT, lequel n'implique ni une hyperdensification de chaque immeuble ni une obligation pour les autorités d'autoriser tout projet qui entraînerait la création d'un logement. Elle explique qu'elle bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire qui l'autorise à refuser les projets trop densifiés ou ne présentant pas les garanties d'habitabilité suffisante, ce qui est le cas en l'espèce.

Dans son dernier mémoire, elle conteste la date de création du quatrième logement litigieux et s'en réfère à son précédent écrit de procédure.

*IV.2. Appréciation quant à la troisième branche du moyen unique*

Le collège d'Urbanisme qui a adopté l'acte attaqué indique que le requérant a introduit une « demande de mise en conformité » de la transformation d'un immeuble, ce qui ne serait pas une demande de régularisation, selon la partie adverse. Cette expression a été utilisée dans le formulaire de demande de permis, dans la note explicative, dans le formulaire des statistiques, dans l'avis de l'enquête publique, dans l'avis de la commission de concertation, dans le refus communal (le collège des bourgmestre et échevins motive sa décision par la copie intégrale de l'avis de la commission de concertation) et dans l'acte attaqué.

Il ressort de l'avis de la commission de concertation que celle-ci a bien examiné cette demande comme s'il s'agissait d'une régularisation de modifications apportées à un immeuble :

- en ce qui concerne l'intérieur du bâtiment, elle impose des conditions qui visent à démonter des équipements existants, à remettre en état les caves et divers locaux (entretien, compteurs);
- pour l'aspect extérieur du bâtiment, elle relève que la maison a été considérablement modifiée « avec pour conséquence la perte de son aspect d'origine et de son intérêt esthétique caractérisé par le contraste de matières (bandeaux enduits, jeu de briques orangées) de style Art déco » et impose de rendre à la façade à rue son aspect d'origine;
- en ce qui concerne le dossier déposé, elle indique que le demandeur a fourni « la situation existante à régulariser ».

Si le requérant n'a pas utilisé les termes de demande de permis de régularisation lorsqu'il s'est adressé à l'autorité communale, il n'est cependant pas douteux que son intention était bien de cet ordre, sa volonté étant de mettre en conformité son bien à la suite de transformations intervenues au fil du temps. Il est donc erroné de soutenir que le requérant n'a pas introduit une demande de régularisation.

Il s'ensuit que la réglementation à prendre en considération est celle qui était applicable au moment de la commission des éventuelles infractions urbanistiques, et non celle en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

La troisième branche du moyen unique est en conséquence fondée.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches de ce moyen unique qui ne pourraient conduire à une annulation plus étendue.

*V. Indemnité de procédure*

Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,**
**LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1er**.

L'avis du collège d'Urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mai 2016 refusant à Nicolas Gautier le permis d'urbanisme de régularisation relatif à un bien sis avenue du Roi-Soldat, 40 à 1070 Anderlecht, en tant que cet avis tient lieu de décision, en l'absence, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'avoir statué dans le délai imparti, est annulé.

**Article 2**.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courrier électronique, avec accusé de réception.

**Article 3.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé par la XVe chambre, le 6 mai 2020, par :

| | |
|---|---|
| Pascale Vandernacht, | président de chambre, |
| Diane Déom, | conseiller d'État, |
| Marc Joassart, | conseiller d'État, |
| Frédéric Quintin, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Pascale Vandernacht