

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.896 du 22 février 2024

A. 236.181/XV-5040

En cause : **la société à responsabilité limitée
STACIMO,**

ayant élu domicile chez
M^e Bernard FRANCIS, avocat,
vieux Chemin du Poète, 11
1301 Wavre,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 19 avril 2022, la société à responsabilité limitée Stacimo demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 décembre 2021 relatif au recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capital [qu'elle a introduit] contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht de refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser l'aménagement d'un appart-hôtel rue des Fraises 33 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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.

Par une ordonnance du 18 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2024.

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

M^e Sumaili Ntambwe, *loco* M^e Bernard Francis, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cindy Mopalanga-Ndinge, *loco* M^e Dominique Vermer, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu 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 6 septembre 2018, la partie requérante introduit, auprès de la commune d'Anderlecht, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation d'un appart-hôtel, sis rue des Fraises 33 à Anderlecht.

2. Le 21 décembre 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht accuse réception d'un dossier incomplet.

3. Les 25 et 28 janvier 2019, la demanderesse de permis introduit des documents complémentaires.

4. Le 6 mai 2019, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht accuse réception d'un dossier complet.

5. Un avis d'enquête publique est affiché le 11 juin 2019.

6. Le projet est soumis à enquête publique du 21 juin au 5 juillet 2019. Aucune réclamation n'est introduite dans le cadre de cette enquête publique.

7. Le 11 juillet 2019, la commission de concertation donne un avis défavorable sur la demande.

8. Le 9 octobre 2019, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht décide de refuser la demande de permis d'urbanisme.

9. Le 12 novembre 2019, la demanderesse de permis introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à l'encontre de cette décision.

10. Le 14 janvier 2020, la demanderesse de permis adresse un courrier au collège d'Urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale à propos la recevabilité de son recours et, le 15 janvier 2020, elle rédige une note explicative à l'attention du même collège.

11. Le 16 janvier 2020, le collège d'Urbanisme donne un avis dans lequel il indique que le permis sollicité doit être refusé.

12. Le 9 décembre 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare le recours introduit recevable mais non fondé et décide de refuser le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que la recevabilité du recours en annulation pose question au regard de l'intérêt de la partie requérante, dès lors que celle-ci n'invoque qu'un grief unique lié au volume annexe présenté comme « abri de jardin » alors que la demande de permis porte sur la régularisation de l'aménagement d'un appart-hôtel dans le bâtiment principal. Elle constate que le formulaire de demande de permis indique que l'objet de la demande porte sur un « Changement d'affectation sans travaux pour l'aménagement d'un appart-hôtel » et que la note explicative se contente de décrire, d'expliquer et d'indiquer en quoi le projet porte sur l'aménagement d'un appart-hôtel au rez-de-chaussée d'un immeuble existant. Elle considère que sur les plans et les photos figurant dans le dossier de demande de permis, l'abri de jardin est simplement représenté, sans autre précision, dans la

mesure où il est situé sur la parcelle où s'élève l'immeuble principal qui fait l'objet de la demande de permis de régularisation. Dans ces circonstances, la partie adverse s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État quant à la recevabilité de la requête en lien avec la portée réelle de la demande de permis et, partant, de l'acte attaqué.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que l'auteur de l'acte attaqué, à l'instar de la commission de concertation et du collège d'Urbanisme, a estimé que la demande portait en réalité également sur un abri de jardin, même si l'objet de sa demande portait uniquement sur la régularisation de « l'aménagement d'un appart-hôtel [...] ».

IV.2. Examen

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

Si la nature de l'intérêt peut évoluer, la partie requérante doit au moins démontrer que l'annulation demandée lui confère toujours un avantage concret, direct et personnel. Par conséquent, l'intérêt de cette partie qui a évolué au cours de la procédure d'annulation vers un intérêt tendant uniquement à ce que cette décision soit déclarée illégale, afin de faciliter l'octroi de dommages et intérêts par les juridictions de l'ordre judiciaire, alors qu'elles peuvent elles-mêmes établir l'existence d'une éventuelle faute de l'administration à cette fin, est insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. L'avantage doit également, en principe, dépasser la satisfaction morale qu'un requérant retire du fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, en particulier pour convaincre les tiers du bien-fondé de ses arguments depuis le commencement de la procédure. Un tel intérêt présente un caractère qui n'entre pas dans les limites de celui qui est visé à l'article 19, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En l'espèce, la décision attaquée qui refuse à la partie requérante le permis de régularisation que celle-ci sollicite cause grief à celle-ci. Par ailleurs, bien que la note explicative jointe à la demande de régularisation ayant donné lieu, sur recours, à l'acte attaqué ne mentionne que la régularisation d'un appartement au rez-de-chaussée de l'immeuble existant, il ressort de la décision attaquée qu'un de ses motifs a trait à la régularisation d'un abri de jardin. L'annulation éventuelle de cette décision de refus attaquée est de nature à procurer un avantage direct et personnel à la partie requérante dès lors que l'autorité de recours serait amenée à restituer sur sa demande.

Il en résulte que la partie requérante a intérêt à son recours.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation « des articles 4 et 6 du Titre 1^{er} du RRU, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs et de la contradiction dans les motifs de fait et de droit, de la violation du principe général de droit selon lequel toute décision administrative doit être précédée d'un examen sérieux du dossier, de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elle soutient qu'en considérant que les plans de l'abri de jardin ne présentent pas de vues en plan et en coupe et que le gabarit de

cet abri ainsi que la présence de deux fenêtres en toiture laissent penser que cette construction ne remplit pas la fonction d'abri de jardin, la partie adverse adopte une position qui se fonde sur de simples supputations à défaut d'autres précisions sur ces deux motifs. Elle se réfère aux arrêts n° 248.908 du 13 novembre 2020 et n° 230.237 du 18 février 2015.

Elle observe qu'au demeurant, la partie adverse considère qu'il s'agit bien d'un abri de jardin de 24 m² pour estimer qu'il n'est pas dispensé de permis d'urbanisme en application de l'article 21, b) 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 ».

Dans une seconde branche, elle constate que les articles 4 et 6 du Titre 1^{er} du règlement régional d'urbanisme (RRU) se trouvent inclus sous le « Chapitre 2 : implantation et gabarit de la section 1 : implantation et gabarit des constructions en mitoyenneté (articles 3 à 6) ». Elle en déduit qu'ils ne sont pas applicables à l'abri de jardin dès lors qu'ainsi que le reconnaît la partie adverse, celui-ci constitue une construction isolée. À ce titre, elle estime que l'abri de jardin de 24 m² est en réalité soumis à l'application de la « Section 2 : implantation et gabarit des constructions isolées (articles 7 & 8) ».

Elle conclut qu'en considérant que l'abri de jardin ne peut pas être autorisé au motif qu'il déroge tant à l'article 4 qu'à l'article 6 du Titre 1^{er} du RRU, la partie adverse commet une erreur de droit.

Dans son mémoire en réplique, répondant à une exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, elle estime que la partie adverse considère, à juste titre, que l'abri de jardin est l'accessoire de l'appart-hôtel, de sorte qu'il faut admettre que cet abri est indissociablement lié à cet appart-hôtel.

Elle estime par ailleurs qu'il ressort clairement de l'acte attaqué que son auteur conclut « qu'il résulte de ce qui précède que la régularisation des actes et travaux doit être refusée » après avoir émis un ensemble de considérations relatives à l'abri de jardin.

Sur le fondement du moyen, et à propos de la première branche, elle considère que la partie adverse mentionne dans l'acte attaqué que tous les éléments

« laissent à penser que cette construction ne remplit pas la fonction d’abri de jardin », de « manière excessivement hésitante ».

À propos de la seconde branche, elle affirme que la motivation de l’acte attaqué contredit le raisonnement de la partie adverse selon lequel la consultation de BruGIS permet de constater que l’abri de jardin dispose d’un mur situé contre la limite mitoyenne. Elle observe qu’aucun élément de la motivation de l’acte attaqué ne constate formellement que l’abri de jardin doit être considéré comme une construction mitoyenne. Elle estime que toute justification complémentaire contenue dans le mémoire en réponse est tardive et partant irrecevable. Elle se réfère aux plans qu’elle dépose en annexe pour soutenir que l’abri de jardin ne se situe pas contre la limite mitoyenne. Elle joint en outre deux photographies. Elle estime que, même à considérer la situation telle, ce constat aurait dû conduire la partie adverse à s’en expliquer spécifiquement et formellement dans l’acte attaqué.

En réponse à la demande d’annulation partielle de la partie adverse, elle rappelle que l’abri de jardin est l’accessoire de l’appart-hôtel et qu’il faut admettre de manière concomitante que cet abri est indissociablement lié à l’appart-hôtel, « sans pouvoir ni devoir isoler ni l’un ni l’autre ».

Dans son dernier mémoire, elle ajoute que « justifier l’acte attaqué par le non-respect des dispositions en réalité applicables du RRU constituerait une motivation *a posteriori* de l’acte attaqué, laquelle ne peut être admise ».

V.2. Examen

1. Le moyen développé par la partie requérante ne porte que sur les motifs de la décision attaquée relatifs à l’abri de jardin.

2. S’il ressort de la note explicative jointe à la demande de permis d’urbanisme introduite par la partie requérante que celle-ci n’a visé formellement que « l’aménagement d’un appart-hôtel au rez-de-chaussée d’un immeuble existant », les plans joints à cette demande figurent néanmoins un « abri de jardin », situé dans la zone de cours et jardins de l’immeuble.

3. La commission de concertation, dans son avis du 11 juillet 2019, constate que la situation existante ne correspond plus à la situation de droit, notamment « pour la construction d’un abri de jardin (de 24 m²) », que « la demande en situation projetée envisage de modifier l’affectation du rez-de-chaussée en appart-hôtel » et que l’aménagement suivant est notamment projeté : « 1 abri de jardin en zone de cour et 1 local extérieur impétrant accolé à la façade latérale ».

Elle estime, à cet égard, que « ni l'aménagement de l'espace extérieur, ni l'annexe qui y est construite ne sont qualitatifs » et que « la demande déroge au RRU, Titre I, article 7, implantation et gabarit d'une construction isolée, en ce que l'abri de jardin de 24 m² est implanté à une distance non appropriée des limites mitoyennes ; aucun recul n'est observé ; [...] qu'une annexe d'une telle ampleur ne se motive pas ; qu'elle encombre l'espace extérieur rendu *de facto* résiduel, que son utilisation n'est pas précisée, les matériaux pas renseignés ».

4. Dans son recours administratif, la partie requérante indique que « s'agissant de l'abri de jardin et de la cour arrière », elle estime « qu'il s'agit de points accessoires à la demande » et qu'elle est disposée « à se mettre en conformité ».

5. Le collège d'Urbanisme, dans son avis du 16 janvier 2020, indique que la demande vise à régulariser les infractions constatées par le procès-verbal du 28 mai 2015, à savoir notamment « l'ajout d'un abri de jardin de 24 m² dans le jardin ». À ce sujet, il considère que « la construction de 24 m² en zone de jardins ne peut s'assimiler à un abri de jardin » qu'elle déroge à « l'article 4 du Titre I du RRU en ce qu'elle dépasse la profondeur de $\frac{3}{4}$ de la parcelle et la profondeur de l'annexe voisine de plus de 3 m ; que, selon les photos disponibles sur *Google Earth Pro*, elle est en dérogation à l'article 6 en ce que sa toiture à deux versants dépasse en hauteur l'annexe voisine ; que, de surcroît, les plans ne présentent pas le détail en plan et en coupe de la construction dont le gabarit et la présence de 2 fenêtres de toiture ne semblent pas correspondre à l'acception commune d'un abri de jardin ».

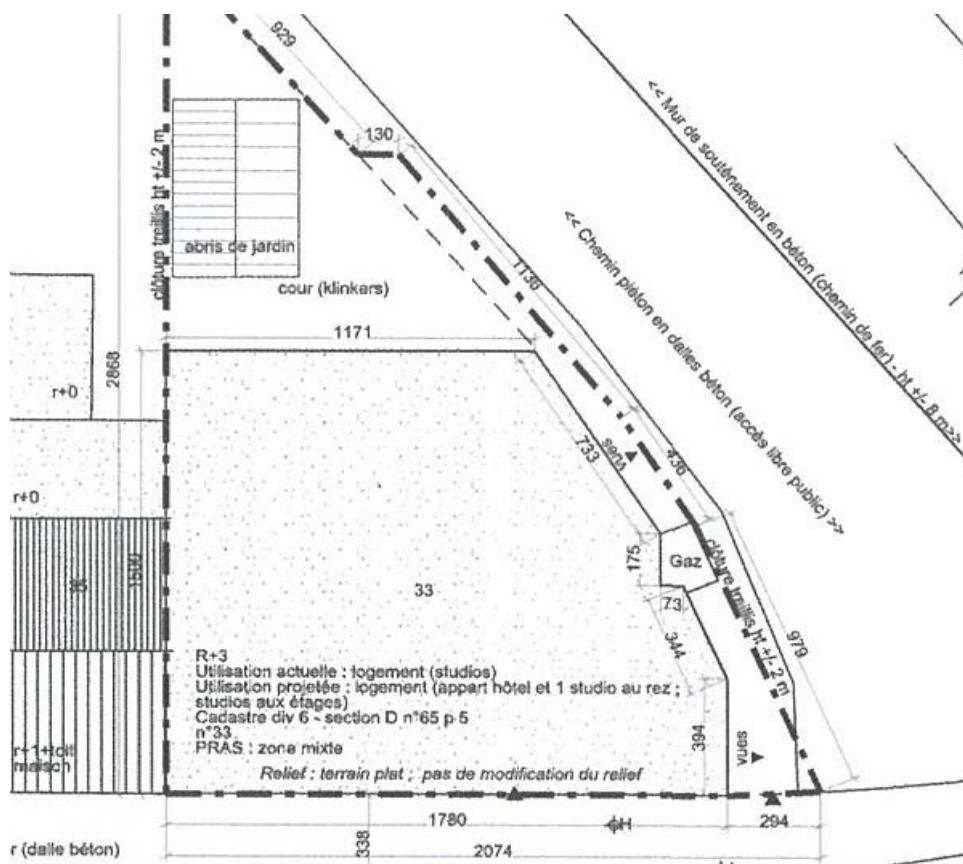
6. Enfin, l'auteur de l'acte attaqué considère ce qui suit, s'agissant de l'abri de jardin :

« Considérant, enfin, que, s'agissant de l'abri de jardin de 24 m², il apparaît des photos aériennes de Brugis, que celui-ci a été construit entre 2009 et 2012 ;

Qu'il n'est pas dispensé de permis d'urbanisme en vertu de l'article 21, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 [...] dès lors que, notamment, il a une superficie supérieure à 9 m² ;

Que les plans ne présentent pas de vues en plan et en coupe de la construction dont le gabarit et la présence de 2 fenêtres laissent à penser que cette construction ne remplit pas la fonction d'abri de jardin ; que cette construction isolée du bâtiment principal déroge à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU en ce qu'elle dépasse la profondeur des $\frac{3}{4}$ de la parcelle et la profondeur de l'annexe voisine de plus de 3 m ; qu'elle déroge également à l'article 6 du même Titre en ce que sa toiture à deux versants dépasse la hauteur de l'annexe voisine ».

8. Il ressort du plan d'implantation joint à la demande de permis de régularisation que « l'abri de jardin » qui y figure se présente comme suit :



10. Par ailleurs, la critique de la partie requérante selon laquelle l’auteur de l’acte attaqué se livre à un procès d’intention en estimant que la construction ne semble pas remplir la fonction d’abri de jardin est dépourvue d’intérêt. En effet, la partie adverse n’en tire pas de conséquence juridique et, au contraire, admet que cette construction est bien soumise aux dispositions du RRU. La première branche du moyen unique est dépourvue d’intérêt.

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.896

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros au « montant de base », à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande pour un montant indexé de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 22 février 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly