

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 260.946 du 7 octobre 2024

A. 239.723/XIII-10.094

En cause : 1. **B.V.**,
 2. **l'association sans but lucratif COMITÉ
 DE QUARTIER DE LA VALLÉE BAILLY**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Luc DEPRÉ, Linli Pan-VAN
 DE MEULEBROEKE et Camille DE BUEGER,
 avocats,
 place Flagey 18
 1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme PROMIRIS PONT COURBE,
ayant élu domicile chez
M^{es} Mathieu LOMBAERT, Michel SCHOLASSE
et Nathanaël SNEESSENS, avocats,
chemin du Stocquoy, 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 1^{er} août 2023 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 16 mai 2023 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société anonyme (SA) Promiris Pont Courbe un permis d'urbanisme sous conditions ayant pour objet la construction d'une résidence-services de 120 logements sur un bien sis avenue de l'Avenir à Braine-l'Alleud, cadastré Braine-l'Alleud, 2^e division, section H, n^{os} 185, 186, 187, 188, 194, 195 et 196B.

Par une requête introduite le 20 mars 2024 par la voie électronique, les parties requérantes ont demandé la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 22 septembre 2023 par la voie électronique, la SA Promiris Pont Courbe demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 9 octobre 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

Par une requête introduite le 20 mars 2024 par la voie électronique, les parties requérantes ont demandé la suspension de l'exécution du même acte.

Les parties adverse et intervenante ont déposé une note d'observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 13 août 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 3 octobre 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Camille De Bueger, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Mathieu Lombaert, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint, a été entendu 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 utiles à l'examen de la cause

4. Le 18 décembre 2020, la SA Promiris Pont Courbe dépose auprès de la commune de Braine-l'Alleud une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une résidence-services de 120 logements sur un bien sis avenue de l'Avenir à Braine-l'Alleud, cadastré Braine-l'Alleud, 2^e division, section H, n^{os} 185, 186, 187, 188, 194, 195 et 196 B.

Le 22 mars 2021, un accusé de réception de dossier complet est adressé à la demanderesse de permis.

5. Une enquête publique se déroule du 29 mars au 29 avril 2021. Elle suscite le dépôt de 46 réclamations.

6. Divers avis sont sollicités et émis.

7. Le 27 mai 2021, une réunion de concertation se tient entre des représentants de la commune, des riverains et de la demanderesse de permis.

8. Le 29 novembre 2021, le collège communal de Braine-l'Alleud autorise le dépôt de plans modificatifs.

9. En sa séance du 30 mai 2022, le conseil communal de Braine-l'Alleud décide d'approuver le tracé de la voirie communale à créer et du cheminement cyclo-piéton à modifier, sous certaines réserves.

10. En sa séance du 5 septembre 2022, le collège communal émet un avis préalable favorable.

11. Le 27 octobre 2022, la fonctionnaire déléguée émet un avis défavorable et communique au collège communal un projet de décision de refus.

12. Le 26 janvier 2023, la demanderesse de permis écrit à la fonctionnaire déléguée afin de lui indiquer qu'elle estime que le délai lui étant imparti pour l'envoi de sa décision est venu à échéance le 18 janvier 2023.

13. Le 17 février 2023, elle invite le ministre de l'Aménagement du territoire à instruire la demande de permis. En appui à cette sollicitation, ses conseils adressent une note.

14. Le 17 mars 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux communique sa première analyse du dossier.

15. Le 29 mars 2023, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis favorable.

16. Le 9 mai 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse au ministre une proposition de décision d'octroi, sous conditions, du permis sollicité.

17. Le 16 mai 2023, le ministre délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

18. Les parties requérantes font valoir qu'en sa qualité de riverain direct du projet autorisé par l'acte attaqué, le premier d'entre elles est directement et gravement affecté par la demande.

19. Elles s'autorisent de l'objet social de la seconde d'entre elles qui démontre, à leur estime, son intérêt à agir contre l'acte attaqué.

B. Le mémoire en intervention

20. La partie intervenante observe que l'ensemble des administrateurs de la seconde partie requérante sont domiciliés rue de la Vallée Bailly à Braine-l'Alleud, comme le démontre un acte publié aux annexes du *Moniteur belge* du 2 août 2018. Elle en infère qu'il n'apparaît pas, à la seule lecture de ces statuts, que la seconde partie requérante défend un intérêt distinct de l'intérêt individuel de ses membres.

Elle ajoute que le mandat des administrateurs de la seconde partie requérante est arrivé à échéance en 2021, sans que leur renouvellement ait été publié au *Moniteur belge*.

Elle expose que les statuts ne mentionnent pas que l'introduction de recours contre des permis d'urbanisme délivrés dans le quartier fait partie des actes par lesquels la requérante poursuit ses buts, qu'elle rappelle. Elle estime que, compte tenu de l'absence de précisions dans les statuts concernant la possibilité pour cette requérante d'introduire ou non des recours en vue de la réalisation de son objet social, il doit être considéré que l'association excède celui-ci en introduisant la présente procédure et que son recours doit, partant, être déclaré irrecevable.

C. Le mémoire en réplique

21. Les parties requérantes font valoir que la circonstance que tous les administrateurs de la seconde d'entre elles sont domiciliés rue de la Vallée Bailly ne démontre pas qu'elle ne poursuit pas un intérêt collectif distinct de celui de chacun de ses membres. Elles soulignent que son objet social concerne l'ensemble d'un quartier et vise divers objectifs, pas seulement une rue.

Elles écrivent qu'il n'est pas démontré que les statuts d'une ASBL doivent préciser que les buts poursuivis peuvent être atteints par l'introduction de recours et la réalisation de procédures juridictionnelles. Elles sont d'avis qu'il est évident que de telles actions sont un des moyens à la disposition de l'ASBL pour préserver l'environnement, le cadre et la qualité de vie et de veiller à la bonne intégration des projets immobiliers dans le quartier. Elles s'autorisent des articles 3, alinéa 5, et 18 des statuts de la seconde requérante. Elles exposent que la spécialité de son objet social implique de pouvoir contester les autorisations urbanistiques et environnementales qui concernent le quartier concerné.

IV.2. Examen

IV.2.1. Quant à la première partie requérante

22. La recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par la première partie requérante n'est pas contestée, ni contestable.

IV.2.2. Quant à la seconde partie requérante

A. Qualité et capacité

23. L'article 3, 4°, du règlement général de procédure dispose que dans les cas où la partie requérante est une personne morale, elle joint à sa requête une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, une copie de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice.

Lorsqu'il est saisi d'un recours introduit par une personne morale, le Conseil d'État doit vérifier, d'une part, si la partie requérante dispose de la personnalité juridique et, d'autre part, si l'organe qui a pris la décision d'ester avait légalement et statutairement le pouvoir d'agir au nom de cette personne et exige, à cet effet, la production des actes, tels que les statuts et les actes de nomination publiés. Cette exigence se justifie par la spécificité du contentieux objectif confié au Conseil d'État, qui peut conduire à l'annulation avec effet rétroactif, par un arrêt qui a autorité absolue de chose jugée, d'un règlement ou d'un acte pris par une autorité administrative. Par conséquent, en règle, il appartient à une personne morale requérante d'établir, dès l'introduction du recours, qu'elle est dotée d'une personnalité morale opposable aux tiers, qu'elle agit par des personnes physiques dont la désignation est régulière et dont les pouvoirs sont opposables aux tiers, et que la décision d'introduire le recours a été régulièrement prise par ses organes.

L'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que « [s]auf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ». Il résulte de cette disposition que, lorsque des personnes morales requérantes sont représentées par un avocat, celui-ci est présumé avoir été régulièrement mandaté. La présomption de mandat *ad litem* dispense ainsi la personne morale requérante de joindre à sa requête les pièces établissant l'existence d'une décision d'agir régulièrement adoptée par les organes compétents. Cette présomption est réfragable, en manière telle qu'elle peut être renversée s'il existe des éléments précis de nature à remettre en cause l'existence d'un tel mandat. Lorsque la partie adverse produit des éléments suscitant un doute raisonnable sur l'existence ou la régularité de la décision d'agir, il appartient à la partie requérante de démontrer que ce doute n'a pas lieu d'être.

24. En l'espèce, les parties requérantes, dont la seconde d'entre elles, sont représentées par un avocat qui est présumé avoir été régulièrement mandaté.

Pour seule contestation sur ce point, la partie intervenante relève que le mandat des administrateurs serait arrivé à échéance en 2021, faute d'une publication au *Moniteur belge* de leur renouvellement. Or, il est produit, en réponse, les statuts de la seconde requérante, publiés aux annexes du *Moniteur Belge* le 13 juillet 2021, qui précisent l'identité des personnes composant « l'organe d'administration » nouvellement créé, soit les participants à la délibération du 21 juillet 2023 annexée à la requête, aux termes de laquelle il est décidé l'introduction du présent recours. La partie intervenante ne remettant pas en cause cette publication, elle ne parvient pas à renverser la présomption de régularité consacrée par l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B. Intérêt au recours et compétence à agir

25. Sont recevables les recours introduits par des personnes morales qui se prévalent pour agir d'une atteinte, portée par l'acte qu'elles contestent, aux intérêts légitimes et collectifs qu'elles poursuivent en raison de leur objet social, pour autant que ces intérêts soient spécifiques, ou, en d'autres termes, suffisamment distincts de l'intérêt général.

Une association sans but lucratif peut agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfasse aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elle témoigne de cette dernière condition lorsqu'elle agit dans le but qu'elle s'est fixé dans ses statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de ses membres. Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique. Sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct de l'intérêt général. Sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé. Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association. Cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. 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.

26. En l'espèce, l'article 3 des statuts de la seconde partie requérante est rédigé comme suit :

« L'association a pour objet général de développer la convivialité et le bon voisinage dans le quartier de la Vallée Bailly à Braine-l'Alleud, de préserver l'environnement, le cadre et la qualité de vie et de veiller à la bonne intégration des projets immobiliers dans le quartier.

Les rues faisant parties du Quartier de la Vallée Bailly à 1420 Braine-l'Alleud sont rue de la Vallée Bailly, rue Jean Volders, le Parc Bourbon, la rue de l'Eau Vive, rue de la Légère Eau, rue du Ménil, Chaussée Reine Astrid, rue du Pont Courbe et avenue de l'Avenir. Les suppressions ou ajouts de rues seront repris au Règlement d'ordre Intérieur.

Ces buts sont poursuivis :

- en développant des contacts et échanges entre les habitants du quartier entre eux et avec les autres résidents de la commune.
- en organisant diverses activités culturelles en relation avec les buts de l'association telles que fêtes, tournois, concerts, conférences, brocantes, apéros...
- en diffusant des informations utiles aux membres.
- en servant de relais entre le quartier et les autorités communales.

L'association n'a aucun caractère philosophique, politique ou syndical. Elle est pluraliste.

L'association peut poser tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son but. Elle peut notamment prêter son concours et s'intéresser à toute activité similaire à son but. Les moyens d'organisation et de gestion pour atteindre ses buts sont décrits dans le Règlement d'ordre intérieur ».

Il ressort de cette disposition que la seconde partie requérante a notamment pour but « de préserver l'environnement, le cadre et la qualité de vie et de veiller à la bonne intégration des projets immobiliers dans le quartier [...] de la Vallée Bailly ». Un tel but dépasse la défense de l'intérêt général et se distingue de l'intérêt personnel de chacun de ses membres.

En sollicitant l'annulation de l'acte attaqué, qui autorise notamment la construction d'une résidence-services de 120 logements dans le quartier concerné, la seconde partie requérante défend valablement son objet social, sachant qu'il y est prévu qu'elle « peut poser tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son but ». Du reste, la circonstance que les statuts ne précisent pas expressément

qu'elle peut introduire des recours en annulation auprès du Conseil d'État contre des permis d'urbanisme est sans incidence, une telle prérogative étant reconnue à toute personne juridique, en vertu des articles 14 et 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Les exceptions d'irrecevabilité du recours soulevées par la partie intervenante prises du défaut d'intérêt et de l'incompétence à agir de la seconde partie requérante ne sont pas accueillies.

27. Partant, le recours est recevable en tant qu'il est introduit par la seconde partie requérante.

28. Il s'ensuit que le recours est recevable.

V. Débats succincts

29. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le troisième moyen est fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

30. Le troisième moyen est pris de la violation du « principe général de droit de la motivation des actes administratifs ».

31. Aux termes de leur requête, les parties requérantes font grief à l'acte attaqué de se référer à une note du 17 février 2023 des conseils de la demanderesse de permis, alors que cette note et son contenu ne leur sont pas connus.

Elles estiment que les conditions pour rendre la motivation par référence admissible au regard de la jurisprudence du Conseil d'État ne sont pas réunies puisque, d'une part, le contenu de cette note n'est pas rapporté dans l'acte et, d'autre part, celle-ci ne leur a pas été transmise au moment de la notification de l'acte attaqué.

32. Dans leur mémoire en réplique, elles constatent que ni la partie adverse ni la partie intervenante ne soutiennent que la note litigieuse leur a été transmise ou est reproduite dans l'acte attaqué. Elles observent que, tout au plus, les parties adverse et intervenante considèrent que les motifs de l'acte attaqué

« reproduisent intégralement la teneur de cette note dans une longue motivation circonstanciée » et que la partie adverse a « développé sur plusieurs pages les motifs pour lesquels elle se rallie à cet argumentaire ».

VI.2. Examen

33. Au titre de préambule, le troisième moyen part implicitement de la prémisse que la motivation formelle de l'*instrumentum* n'est, par elle-même, pas adéquate, en sorte qu'à défaut de pouvoir s'appuyer sur la note du 17 février 2023 des conseils de la partie intervenante à laquelle l'auteur de l'acte attaqué se réfère, celui-ci doit être annulé. Or, la question de l'adéquation de la motivation formelle de l'*instrumentum* fait l'objet du premier moyen, qui, au regard de la règle du double examen qui gouverne le traitement des recours soumis au Conseil d'État, ne peut être tranché à ce stade de la procédure, n'ayant pas été examiné par l'auditeur rapporteur aux termes de son rapport déposé sur pied de l'article 93 du règlement général de procédure.

S'il en résulte que le troisième moyen est en réalité subsidiaire au premier moyen, il peut tout de même être tranché au stade des débats succincts, étant entendu que cet examen est opéré sans préjudice de ce qui pourrait être jugé sur le premier moyen.

34. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis unique, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

La Cour constitutionnelle reconnaît que « la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.13.4, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Toutefois, cette garantie n'a pas un caractère absolu. Il est ainsi admis que la motivation d'un acte administratif par référence à d'autres documents est admissible soit si la décision contient une motivation propre, reproduisant formellement la substance du document auquel son auteur se réfère, soit si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en

contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment avec celle-ci.

Le destinataire se distingue du tiers intéressé, le premier étant celui à qui l'acte administratif doit être notifié en application d'une norme particulière.

Quant au tiers intéressé, il est de principe que l'acte attaqué n'est pas illégal si le document sur lequel s'appuie l'autorité pour motiver formellement sa décision lui est adressé postérieurement à la notification de l'*instrumentum*. En effet, reconnaître une conséquence identique pour le destinataire et pour les tiers intéressés au non-respect de la garantie existante en termes de motivation formelle par référence ferait dépendre, au péril de la sécurité juridique, la légalité de l'acte attaqué des notifications opérées au bénéfice de ceux-ci, ces transmissions étant parfois assurées par d'autres personnes ou instances que l'autorité délivrante et bien après la notification de l'acte attaqué à son destinataire. S'il échet, le tiers intéressé peut solliciter la production du document administratif auquel se réfère l'auteur de l'acte attaqué en invoquant son droit à la publicité administrative passive, tel que consacré en vertu de l'article 32 de la Constitution, ou peut en obtenir la copie en ayant accès au dossier administratif produit dans le cadre du recours en annulation.

35. En l'espèce, les parties requérantes n'étant pas les destinataires de l'acte attaqué, la circonstance que la note du 17 février 2023 des conseils de ceux-là ne leur a pas été communiquée soit antérieurement, soit concomitamment avec la motivation formelle reprise dans cette décision est, par elle-même, sans conséquence sur l'adéquation de la motivation formelle de l'acte attaqué.

Pour le surplus, il n'est pas soutenu, dans ce moyen, que l'acte attaqué est inadéquatement motivé en tant qu'il s'approprie la note du 17 février 2023 précitée.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

36. Il s'ensuit que les conclusions du rapport ne peuvent pas être suivies, en sorte qu'il convient de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

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

Article 1^{er}.

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 7 octobre 2024, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Lionel Renders