

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.012 du 17 janvier 2025

A. 236.780/XV-5130

En cause : **la société anonyme
GOLD CUP,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe SIMONART
et Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles,
également assistée et représentée
par M^e Ronald FONTEYN, avocat,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabien HANS
et Manon MARTIN, avocats,
avenue Winston Churchill, 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 11 juillet 2022, la partie requérante demande « l'annulation partielle de la décision [...] datée du 10 mai 2022 du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, adoptée dans le cadre du recours introduit contre le refus implicite du bourgmestre de Saint-Gilles de délivrer une attestation de sécurité incendie pour l'hébergement touristique situé avenue Adolphe Demeur, 43, en ce qu'elle impose une limitation de la capacité de l'établissement à 10 personnes ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, 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 29 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2024.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Ilan Walravens, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Manon Martin, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, 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. La partie requérante exploite notamment, à titre de résidences de tourisme, quatre appartements dans un même immeuble sis avenue Adolphe Demeur, 43 à 1060 Saint-Gilles.

2. Le 10 août 2021, elle introduit une demande d'attestation de sécurité d'incendie pour ses hébergements touristiques situés à cette adresse. Cette demande vise une capacité maximale d'hébergement de 16 personnes.

3. Le 10 novembre 2021, le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) donne un avis sur la conformité urbanistique des hébergements touristiques. Il conclut que « la mise en activité de l'établissement ne devrait pas être autorisée », aux motifs que « l'établissement ne répond pas aux prescriptions de l'annexe 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique déterminant les modalités et la procédure d'obtention de l'attestation de sécurité des

établissements d'hébergement et fixant les normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie spécifique à ces établissements d'hébergement ».

Cet avis défavorable conduit à un refus implicite du bourgmestre de Saint-Gilles de délivrer l'attestation de sécurité d'incendie (article 23, alinéa 3, de l'arrêté du 24 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique).

4. Le 24 janvier 2022, la partie requérante introduit un recours contre la décision de refus implicite du bourgmestre et sollicite des dérogations aux normes de l'annexe 7 de l'arrêté du 24 mars 2016.

5. Le 24 février 2022, la Commission de sécurité d'incendie donne un avis favorable conditionnel pour la délivrance d'une attestation de sécurité d'incendie. Cet avis est notamment libellé comme suit :

- « 2.2. Le bâtiment moyen (-1, R+4) est réparti comme suit :
- Niveau -1 : locaux compteurs, niveau bas duplex 1 – 5 couchages adultes – 1 couchage enfant ;
 - Rez : bel-étage : niveau haut duplex 1 ;
 - R+1 : un logement – 2 couchages adultes ;
 - R+2 : un logement – 2 couchages adultes, privatisation de la cage d'escalier commune pour accéder au logement des étages au demi-étage ;
 - R+3 : niveau bas duplex 2 ;
 - R+4 : niveau haut duplex 2 – 7 couchages adultes.

[...]

4. Avis de la Commission

4.1. Préalable important

Un permis d'urbanisme pour l'immeuble est en cours d'instruction. La demande de permis a été déposée le 21 juin 2021 avec complément de la demande jusqu'au 27 décembre 2021. L'objet de la demande de permis d'urbanisme est formulé comme suit :

“Modifier le nombre et la répartition des logements et la façade, démolir les annexes et balcons arrière et aménager des balcons au rez-de-chaussée, 1^{er} et 2^e étage, placer une fenêtre de toiture”.

Il s'agit visiblement d'un permis de régularisation. Ce manquement a pour résultat que le SIAMU a été confronté à une situation de fait accompli dans le cadre de la demande d'attestation de sécurité incendie qui a donné lieu à son avis du 10 novembre 2021.

Lors de l'audition du 24 février 2022, la Commission a rappelé à plusieurs reprises à la requérante que transformer une maison unifamiliale en immeuble de rapport nécessite un permis d'urbanisme et, dans tous les cas, la prise de mesures adéquates de sécurité contre l'incendie notamment en ce qui concerne le compartimentage des unités de logement.

La Commission déplore le fait que la requérante n'a pas respecté ces obligations préalables, qu'elle n'a pas pris en amont les mesures nécessaires pour réaliser un compartimentage conforme.

La Commission souligne que le présent avis ne dégage pas la requérante de répondre aux remarques du SIAMU dans le cadre du traitement de la demande de permis d'urbanisme actuellement en cours.

[...] ».

La Commission énonce ensuite les nombreuses conditions cumulatives auxquelles est soumis son avis favorable, parmi lesquelles figure le plafonnement de « la capacité d'accueil cumulée des unités de logement situées aux étages 1, 2, 3 - 4 [...] à 10 personnes au total ».

6. Le 10 mai 2022, le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale en charge du tourisme délivre l'attestation de sécurité incendie sollicitée par la partie requérante, moyennant le respect de 15 conditions qui devront être réalisées dans un délai de 12 mois à compter de la date de réception de la décision. Parmi ces conditions, figure celle relative à la capacité d'accueil cumulée des unités de logements situées aux étages 1, 2 et 3 - 4, qui est limitée à 10 personnes au total.

Le dispositif de cette décision se lit notamment comme suit :

« En conséquence :

Conformément à l'article 5/1 de l'ordonnance du 8 mai 2014, une dérogation est octroyée à la requérante pour l'ensemble de l'établissement d'hébergement touristique sis avenue Adolphe Demeur, 43 à 1060 Saint-Gilles moyennant le respect des conditions cumulatives suivantes :

1. La capacité d'accueil cumulée des unités de logement situées aux étages 1, 2, 3-4 est limitée à 10 personnes au total ;

[...]

Pour la réalisation de l'ensemble des conditions, un délai de 12 mois à compter de la date de réception de la présente décision est accordée à la requérante.

Une demande de prolongation de ce délai doit faire l'objet d'un avis favorable de la Commission.

L'ensemble de ces conditions forme un tout indissociable : le non-respect d'une seule d'entre elle entraînerait l'annulation d'office de l'avis favorable à la dérogation.

En conséquence de quoi, l'attestation de sécurité d'incendie est octroyée dans la limite du respect des mesures compensatoires précitées. Le non-respect de ces mesures compensatoires entraîne la caducité de plein droit de l'attestation de sécurité d'incendie.

La présente décision ne dégage pas la requérante des obligations en sécurité incendie qui lui seraient imposées lors du traitement de la demande de permis d'urbanisme 13/PU/1790364.

La présente décision ne dégage pas la requérante des obligations envers les SPF Emploi et Travail pour la dérogation qui concerne le sens d'ouverture des portes situées dans les chemins d'évacuation.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'incompétence du Conseil d'État. Elle relève que la partie requérante demande l'annulation partielle de la décision prise par le Ministre-Président « en ce qu'elle impose une limitation de la capacité de l'établissement à 10 personnes ». Elle rappelle que l'acte attaqué précise que l'ensemble des conditions imposées à la partie requérante forme un « tout indissociable », que « le non-respect d'une seule d'entre elles entraînerait l'annulation d'office de l'avis favorable à la dérogation », que les conditions qu'il impose sont « cumulatives », que « l'attestation de sécurité d'incendie est octroyée dans la limite du respect des mesures compensatoires précitées » et que « le non-respect de ces mesures compensatoires entraîne la caducité de plein droit de l'attestation de sécurité d'incendie ». Elle fait valoir que lorsque, comme en l'espèce, les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation et que le Conseil d'État est sans compétence pour prononcer pareille réformation. Elle se réfère notamment aux arrêts n° 239.055 du 12 septembre 2017 et 242.451 du 27 septembre 2018. Elle ajoute que, « d'un point de vue purement pratique, il est évident que la décision du ministre serait toute autre si la condition visant à limiter la capacité d'accueil des hébergements touristiques de l'immeuble était supprimée » et précise que, « sans une telle condition, la sécurité des hébergements touristiques n'est pas garantie et, dès lors, l'attestation de sécurité d'incendie n'aurait pas pu être délivrée ». Elle déduit de ce qui précède que le Conseil d'État est sans compétence pour connaître du recours qui lui est soumis.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante relève que, dans le dispositif de la requête, elle demande « d’annuler, le cas échéant partiellement », l’acte attaqué. Elle en déduit que « l’objet principal du recours est bien l’annulation totale ».

Elle ajoute que « le seul fait que l’acte attaqué mentionne lui-même que les conditions qu’il pose forment un tout indissociable ne permet pas de présumer irréfragablement l’indivisibilité de l’acte attaqué » et qu’« il faut avoir égard concrètement au contenu de la décision ». Selon elle, « la mesure “compensatoire” exigée (à savoir la limitation de la capacité d’accueil) est uniquement liée à l’octroi d’une dérogation prévoyant la nécessité d’une seconde voie d’évacuation (point 3.3 combiné au 3.4.2° de l’annexe 7), sans autre lien avec une autre exigence relative à la sécurité d’incendie prévue par ladite annexe ». Elle en déduit que « la mesure imposée peut donc être analysée isolément ».

Selon elle, « il y a lieu de considérer que [le fait que] la partie adverse a aménagé artificiellement en conclusion de l’acte attaqué, que ces conditions auraient un caractère indissociable sur le plan de la sanction – le non-respect de l’une d’entre elles ayant pour effet de rendre l’autorisation caduque pour le tout – n’empêche pas [le] Conseil d’État de prononcer l’annulation d’une mesure compensatoire imposée en lien avec une dérogation ». Elle estime que « le maintien de l’acte attaqué, expurgé de cette mesure compensatoire illégale, est parfaitement envisageable en l’espèce sans excéder la compétence du Conseil d’État ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle demande, à titre principal, d’acter un « désistement partiel ». Elle expose que si elle « défendait jusqu’à présent pareil caractère divisible de l’acte attaqué, elle se rallie dorénavant à la position inverse et renonce à se prévaloir de ce caractère ». Elle sollicite dès lors « son désistement de sa demande d’annulation partielle de l’acte attaqué ». Elle se réfère à un arrêt de l’assemblée générale ayant admis le désistement partiel des requérants, ceux-ci renonçant à solliciter la suspension de l’exécution de l’acte attaqué et des mesures provisoires mais maintenant leur recours en annulation et en déduit qu’un désistement partiel est autorisé « même lorsqu’il modifie la portée de la demande originaire, tant que le Conseil d’État n’est pas amené à statuer *ultra petita* ». Elle conclut qu’à la suite de ce désistement, l’exception d’incompétence doit être rejetée.

À titre subsidiaire, s’il n’est pas fait droit à la demande de désistement partiel, elle considère que le Conseil d’État « se trouverait en position de devoir

statuer sur la demande d'annulation partielle de l'acte attaqué, soit au-delà de ce qui est dorénavant explicitement sollicité » ce qui, selon elle, « entraînerait la violation du principe dispositif, de l'autonomie procédurale qui est la sienne et, *in fine*, de son droit d'accès à un juge ». Elle sollicite dès lors que, dans cette hypothèse, le Conseil d'État pose la question suivante à la Cour constitutionnelle :

« Interprétées comme s'opposant à ce que la partie requérante se désiste partiellement de l'objet original de sa requête et singulièrement comme excluant que la partie requérante renonce à la demande d'annulation partielle de l'acte administratif qu'elle querelle, ou comme s'opposant à pareil désistement lorsqu'il intervient dans un dernier mémoire, les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ou l'une ou l'autre de leurs dispositions, tel leur article 14, violent-elles l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec le principe *Ne sit judex ultra petita partium* ou principe dispositif et avec les articles 2 et 1138, 2°, du Code judiciaire ? »

À titre infiniment subsidiaire, elle fait valoir que « l'annulation intégrale prévaut en cas de doute sur le caractère dissociable de l'acte ». Elle cite les arrêts n° 247.710 du 4 juin 2020 et n° 253.888 du 31 mai 2022 et en déduit qu'« il convient dès lors de vérifier les dispositions qui forment l'objet du recours (1) et si ces dispositions forment un tout indissociable (2), l'annulation intégrale prévalant en cas de doute (3) ».

Sur le premier point, elle répète que « la requête en annulation ne demande que “d'annuler le cas échéant partiellement”, de sorte que l'objet principal du recours est bien l'annulation totale » et en déduit qu'elle « a sollicité l'annulation totale et éventuellement l'annulation partielle de l'acte attaqué ».

Sur le deuxième point, elle expose que « le caractère indissociable de l'acte attaqué, tel que vanté par la partie adverse et confirmé par Monsieur le Premier auditeur, rend précisément envisageable que l'acte attaqué soit annulé dans sa totalité quoi que les griefs ne portent que sur certains aspects de cette décision ».

Sur le troisième point, elle souligne que « la circonstance [qu'elle] a émis l'hypothèse qu'une annulation partielle était possible n'énervé en rien les constats qui précèdent, le doute sur cette question profitant à l'annulation intégrale ».

IV.2. Appréciation

1. Dans la requête en annulation, la partie requérante identifie en ces termes l'objet de sa demande :

« La partie requérante a l'honneur de solliciter l'annulation partielle de :

- la décision (pièce 10) datée du 10 mai 2022 de Monsieur le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, rendue dans le cadre du recours introduit contre le refus implicite, du Bourgmestre de Saint-Gilles, de délivrer une attestation de sécurité incendie pour l'hébergement touristique situé à 1060 Saint-Gilles, avenue Adolphe Demeur, 43 ;
en ce qu'elle impose une limitation de la capacité de l'établissement à 10 personnes ».

Dans la requête, toujours, la partie requérante conclut le développement de la première branche du moyen unique par ces termes :

- « L'acte attaqué comporte des violations importantes des principes de motivation, justifiant son annulation partielle en ce qu'il impose une limitation de la capacité de l'immeuble ».

Elle conclut le développement des deuxième, troisième et quatrième branches par ces termes :

- « Il se justifie de prononcer l'annulation partielle de l'acte attaqué en ce qu'il limite à la capacité de l'immeuble à 10 personnes ».

À la lecture de l'objet de la requête, tel que formellement identifié par la partie requérante comme visant l'« annulation partielle » de l'acte et à la lecture de son argumentation, qui critique exclusivement la limitation de la capacité de l'immeuble et conclut que chacune des illégalités dénoncées justifie une « annulation partielle » de l'acte, sa demande porte, sans ambiguïté, sur l'annulation partielle de l'acte attaqué en ce qu'il impose une limitation de la capacité de l'établissement à 10 personnes.

L'objet de la demande, ainsi identifié par la partie requérante elle-même, fixe les limites du débat et le Conseil d'État ne peut étendre l'objet du recours dont il est saisi.

Les termes « le cas échéant » glissés pour la première fois dans le dispositif de la requête, sans la moindre explication sur l'hypothèse visée, ne permettent pas d'interpréter la requête comme visant, à titre principal, l'annulation totale et, à titre subsidiaire, l'annulation partielle de l'acte.

2. Le « désistement partiel » de la partie requérante, de sa demande d'annulation partielle de l'acte attaqué consiste, en réalité, à étendre l'objet de son recours, en sollicitant désormais l'annulation totale de l'acte. Une telle demande d'extension de l'objet du recours, formulée pour la première fois dans le dernier mémoire, est tardive.

La question préjudicielle suggérée par la partie requérante repose sur une hypothèse qui n'est pas rencontrée en l'espèce, en ce qu'elle vise une interprétation des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui s'opposerait à un « désistement partiel » de sa demande, alors qu'en l'espèce la partie requérante entend étendre l'objet de sa demande.

La question n'est dès lors pas utile à la solution du litige.

3. Ainsi qu'a pu le relever la Cour constitutionnelle, le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil d'État constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions. Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité (C.C., n° 103/2015 du 16 juillet 2015, considérant B.11.3 ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103).

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaldrait à la réformation de l'acte attaqué. Il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

En revanche, si le Conseil d'État devait accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'une autorisation conçue comme indivisible par son auteur, il réformerait l'arrêté attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence. Ainsi, lorsqu'une condition posée à l'octroi d'un acte n'est pas dissociable du reste de cet acte, celui-ci ne peut faire l'objet d'une annulation en ce qu'il impose le respect de cette condition.

4. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 247.710 du 4 juin 2020, cité par la partie requérante, l'objet de la requête était identifié comme étant « l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 15 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 en ce qu'il précise à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, 4^o, que les

casinos, salles de jeux automatiques et bureaux de paris restent fermés ». Le Conseil d'État a notamment rappelé que « lorsque les dispositions d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation ou la suspension partielle de son exécution équivaut à sa réformation », qu'il « est sans compétence pour prononcer pareille réformation par laquelle il donnerait une portée nouvelle au règlement et agirait en opportunité à la place de l'administration active » et que, « dans une telle hypothèse, l'annulation doit s'étendre à l'ensemble des dispositions indissociables, à condition que toutes ces dispositions fassent l'objet du recours, à défaut de quoi le Conseil d'État statuerait *ultra petita* ». Il s'est, en l'espèce, déclaré incompétent pour connaître de la demande d'annulation partielle du règlement attaqué.

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 253.888 du 31 mai 2022, également cité par la partie requérante, l'objet de la demande était l'annulation – totale – d'un permis d'urbanisme. La partie adverse sollicitant de limiter l'annulation en fonction des critiques de légalité déclarées fondées, le Conseil d'État a rappelé que « lorsque les objets de l'acte entrepris sont clairement dissociables, une annulation partielle du permis d'urbanisme litigieux est possible », qu'« à l'inverse, il ne peut y avoir d'annulation partielle si le projet litigieux est conçu comme un tout » et « qu'en cas de doute, il y a lieu de procéder à l'annulation intégrale de l'acte attaqué ».

Ces deux précédents ne permettent dès lors pas de soutenir, lorsque la partie requérante demande expressément l'annulation partielle d'un acte, qu'il y a lieu, en cas de doute sur le caractère divisible de l'acte attaqué, de statuer *ultra petita* et d'annuler l'acte dans son ensemble.

5. En l'espèce, le caractère indivisible de l'acte ne fait pas de doute. L'attestation de sécurité n'est délivrée que « moyennant le respect des [quinze] conditions cumulatives », dont la première est que « la condition d'accueil cumulée des unités de logement situées aux étages 1, 2, 3-4 est limitée à 10 personnes au total ». La partie adverse a précisé que « l'ensemble de ces conditions forme un tout indissociable », qu'« en conséquence de quoi, l'attestation de sécurité incendie est octroyée dans la limite du respect des mesures compensatoires précitées » et que « le non-respect de ces mesures compensatoires entraîne la caducité de plein droit de l'attestation de sécurité incendie ». À l'évidence, le Conseil d'État ne pourrait annuler partiellement l'acte en ce qu'il impose cette première condition, sans procéder à sa réformation.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État est sans compétence pour statuer sur la demande.

L'exception est retenue.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**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 17 janvier 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly