CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 257.557 du 6 octobre 2023

A. 239.027/XV-5425

En cause : **DARTOIS** Cédric,
ayant élu domicile
parvis Notre-Dame, 11/3a
1020 Laeken,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Frédéric DE MUYNCK
et Lara THOMMÈS, avocats,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la ville de Bruxelles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ France MAUSSION
et Renaud SMAL, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 mai 2023, Cédric Dartois demande, d'une part, la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme accordé par le fonctionnaire délégué du Service public régional Bruxelles Urbanisme & Patrimoine à la ville de Bruxelles le 8 mars 2023 pour construire un nouvel ensemble de cinq logements publics sur « un terrain situé au croisement de l'avenue de la Reine et de la rue des Palais Outre-ponts » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 5 juin 2023, la ville de Bruxelles demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^me^ Gaëlle Werquin, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 19 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 octobre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M. Cédric Dartois, comparaissant en personne, M^e^ Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Renaud Smal, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Gaëlle Werquin, auditeur, a été entendue 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 30 juin 2022, la ville de Bruxelles, par l'intermédiaire de sa régie foncière, introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un nouvel ensemble de cinq logements publics sur un terrain situé à l'angle de l'avenue de la Reine et de la rue des Palais Outre-ponts.

La demande vise plus précisément à démolir l'ancienne station-service construite à la veille de l'exposition universelle de 1958, aujourd'hui désaffectée et protégée par une palissable, laissant visible en partie supérieure le mitoyen revêtu d'un parement en pierre naturelle couvert d'une fresque décorative, ainsi que son auvent en béton et à construire un nouvel immeuble de logements sociaux

comportant quatre studios et un duplex de deux chambres, un parking vélo de vingt places, et un espace commun en toiture, d'un gabarit R+4.

Le bien sur lequel porte cette demande de permis figure en zone d'habitat, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) et le long d'un espace structurant au plan régional d'affectation du sol (PRAS). Il est également repris dans la zone de protection du « Monument au Travail », classé comme monument par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 1995.

2. Le 16 août 2022, le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier de la demande de permis et le déclare complet.

3. Le 16 septembre 2022, la commission royale des monuments et sites (CRMS) donne un avis non conforme défavorable.

4. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville de Bruxelles du 13 au 27 octobre 2022. Elle suscite le dépôt de plusieurs réclamations, dont celle du requérant.

5. Le 14 octobre 2022, le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) donne un avis favorable conditionnel.

6. Le 8 novembre 2022, la commission de concertation donne un avis favorable conditionnel.

7. Le 6 décembre 2022, le fonctionnaire délégué décide d'imposer des conditions impliquant des modifications aux plans déposés à l'appui de la demande et invite la ville de Bruxelles à déposer des plans modificatifs conformément à l'article 191 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

8. À la même date, la ville de Bruxelles dépose une note explicative relative à l'impact de la modification du projet en suivant l'alignement de la rue des Palais Outre-Ponts.

9. Le 20 décembre 2022, le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier de la demande de permis ainsi modifié et le déclare complet.

10. Le 18 janvier 2023, Bruxelles Mobilité donne un avis simple favorable conditionnel.

11. Le 8 mars 2023, le fonctionnaire délégué accorde le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite la ville de Bruxelles, bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué, est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties

V.1.1. La requête

Le requérant se prévaut, d'une part, de sa qualité de voisin proche du projet autorisé et, d'autre part, de sa qualité de porte-parole de l'association de fait « Les Amis du Parvis de Laeken » dont il indique qu'elle milite pour la valorisation du patrimoine architectural et populaire du quartier et dans le cadre de laquelle il a initié plusieurs actions, en ce compris devant le Conseil d'État, en faveur de celui-ci et, plus particulièrement, de l'église Notre-Dame de Laeken.

Il soutient avoir intérêt à contester le permis d'urbanisme attaqué dès lors qu'il autorise « l'aménagement complet de l'entrée de Laeken », lequel « affectera considérablement la perspective urbaine sur l'église Notre-Dame de Laeken ».

V.1.2. La requête en intervention

La partie intervenante conteste l'intérêt à agir du requérant.

Elle soutient que le requérant est domicilié à environ 600 mètres à vol d'oiseau au nord du projet et ne dispose d'aucune vue sur celui-ci de sorte qu'il ne peut être qualifié de voisin immédiat du projet et doit démontrer concrètement en quoi celui-ci serait susceptible d'influencer de manière négative sa situation personnelle. Elle expose que le requérant s'abstient d'avancer le moindre élément en ce sens. Elle souligne que le seul élément invoqué dans la requête est l'altération prétendue de la perspective urbaine du parcours royal vers la façade principale de l'église Notre-Dame de Laeken située à l'extrémité nord de l'avenue de la Reine et

que le requérant ne bénéficie pas de cette perspective urbaine qui ne peut être perçue que depuis le sud du projet.

Elle avance que la qualité de porte-parole d'une association de fait ne permet pas non plus d'établir l'intérêt à agir du requérant. Elle fait valoir que ce dernier n'est pas habilité à représenter une association de fait, celle-ci n'ayant pas davantage le droit d'agir en justice.

Elle relève que si le requérant fait état de certaines initiatives qu'il aurait prises en faveur de la défense et de la mise en valeur du passage Chambon, classé comme monument, et de l'église Notre-Dame de Laeken, non classée, le projet litigieux s'implante à une certaine distance de ce passage et de cette église, qu'il n'est pas susceptible d'affecter ce passage et qu'il ne pourrait affecter l'église qu'en tant qu'il modifierait les perspectives lointaines ouvertes sur celle-ci depuis le sud du parcours royal, lesquelles ne font l'objet d'aucune mesure de protection patrimoniale ou servitude.

V.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, 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.

2. 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.

3. 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).

4. Un justiciable qui introduit un recours devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de 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.

5. Par ailleurs, chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie.

6. La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante.

7. Lorsqu'un requérant est domicilié à proximité immédiate d'un projet immobilier, soit à côté ou en face de la parcelle sur laquelle il est destiné à se développer, qui est susceptible de présenter des incidences sur le bon aménagement de son quartier, ces circonstances suffisent à établir son intérêt à agir.

8. En revanche, lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, à peine d'ouvrir la voie au recours populaire.

9. En l'espèce, le requérant réside au numéro 11 du parvis Notre-Dame, soit à près de 600 mètres à vol d'oiseau de la parcelle destinée à accueillir le projet autorisé par l'acte attaqué. Il ne soutient par ailleurs pas avoir de vue sur le projet litigieux. Il ne peut dès lors pas être qualifié de voisin « immédiat » du projet. En conséquence, il lui appartient d'apporter des éléments suffisamment étayés pour démontrer que le permis d'urbanisme attaqué est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie et qu'en cas d'annulation, sa situation s'en trouverait effectivement améliorée.

10. À cet égard, il invoque l'atteinte à la perspective urbaine sur l'église Notre-Dame de Laeken, située sur le parvis où il réside. Toutefois, il ressort de la configuration des lieux qu'il ne bénéficie pas de cette perspective depuis son

habitation. La perspective dont il fait état est celle qui se développe depuis l'avenue de la Reine, au sud du projet contesté, vers la façade principale de l'église située à l'extrémité nord de l'avenue précitée. Par ailleurs, la circonstance qu'il emprunterait, pour l'une ou l'autre raison, l'avenue de la Reine, sur le tronçon qui se développe au sud du projet contesté, ne suffit pas à établir que son cadre de vie sera affecté par celui-ci.

11. Il allègue, d'autre part, être le porte-parole de l'association de fait « Les Amis du Parvis de Laeken ». Cette association sans personnalité juridique ne dispose pas de la capacité d'agir en justice. Le requérant n'établit par ailleurs pas avoir été effectivement mandaté pour agir en justice au nom de tous les membres de cette association. Il ne dispose dès lors pas de l'intérêt à agir à ce titre.

12. Il fait également valoir être à l'origine de plusieurs initiatives ou actions en faveur du patrimoine de son quartier et, plus particulièrement, de l'église Notre-Dame de Laeken.

Il a déposé, quelques jours avant l'audience, plusieurs pièces montrant qu'il a effectué plusieurs démarches visant à la conservation ou à la valorisation de l'église Notre-Dame de Laeken. Toutefois, ces pièces n'ont pas été soumises à la contradiction des autres parties, de sorte qu'elles ne sont pas recevables à ce stade de la procédure. En tout état de cause, l'église précitée ne bénéficiant d'aucune mesure particulière de protection, les initiatives du requérant ne suffisent pas à fonder dans son chef un intérêt personnel à poursuivre l'annulation du permis d'urbanisme attaqué.

L'exception d'irrecevabilité est *prima facie* accueillie.

VI. Urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant fait valoir que le permis attaqué prévoit qu'il est exécutoire 30 jours après sa réception par la régie foncière de la ville de Bruxelles et que cette dernière pourrait donc prendre, sans tarder, des initiatives définitives qui pourraient modifier la perspective sur l'église Notre-Dame de Laeken. Il ajoute que l'annulation de l'acte attaqué dans deux ou trois ans ne permettrait pas de préserver le site actuel.

VI.2. Examen

1. Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

« § 1er. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1er et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :
1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;
2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.
[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1er, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1er ».

2. L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

3. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe à la partie requérante.

4. La condition de l'urgence doit être analysée de manière distincte des autres aspects du litige. Le fait qu'il existerait une ou plusieurs illégalités affectant l'acte attaqué ne justifie pas, en soi, la nécessité de voir suspendre, sous le bénéfice de l'urgence, l'exécution de l'acte. Les inconvénients graves à démontrer ne peuvent être confondus avec le sérieux d'un moyen, ces deux conditions étant distinctes et devant être réalisées de manière cumulative.

5. En l'espèce, le requérant craint une atteinte à la perspective depuis l'avenue de la Reine, au sud du projet contesté, vers la façade principale de l'église Notre-Dame de Laeken située à l'extrémité nord de l'avenue précitée.

Il reste toutefois en défaut de démontrer concrètement l'existence de cet inconvénient et la gravité de celui-ci.

Par ailleurs, dans la mesure où le requérant ne bénéficie pas de la perspective sur l'église Notre-Dame de Laeken précitée depuis son habitation, il y a lieu de considérer que l'atteinte alléguée à celle-ci ne lui est pas suffisamment personnelle et directe.

En outre, le projet s'implante à près de 600 mètres de l'église Notre-Dame de Laeken, laquelle n'est pas classée. Elle se situe donc loin en arrière-plan de la perspective précitée.

Enfin, l'avenue de la Reine, depuis laquelle s'ouvrent les perspectives vers l'église Notre-Dame de Laeken, ne fait l'objet d'aucune mesure de protection patrimoniale, ni d'aucun accompagnement quant au développement des projets d'architecture sur son tracé, et n'est pas caractérisée par une uniformité architecturale de part et d'autre de son tracé.

Les pièces déposées par le requérant quelques jours avant l'audience ne sont pas recevables.

La condition de l'urgence n'est pas établie.

VII. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la

suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut, en conséquence, être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la ville de Bruxelles est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 octobre 2023, par la XVe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly