CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.017 du 17 février 2022

A. 224.181/XV-3622

En cause : 1. **HUYLEBROUCK** Charles,
2. **JACOBS** Dominique,
ayant tous deux élu domicile chez
M^es Rahim SAMII
et Charles-Henri d'UDEKEM d'ACOZ, avocats,
avenue Lloyd George, 16
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Stijn BUTENAERTS, avocat,
boulevard Léopold II, 180
1080 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 6 janvier 2018, Charles Huylebrouck et Dominique Jacobs demandent l'annulation « de la permission de voirie délivrée par Bruxelles-Mobilité (Région de Bruxelles-Capitale) le 7 juillet 2017, autorisant l'occupation du domaine public par la mise en place de portillons et de grilles de sécurité sur le boulevard du Régent à hauteur de l'ambassade américaine »

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Gaëlle Werquin, auditeur adjoint 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 27 septembre 2021, l'affaire a été initialement fixée à l'audience du 12 octobre 2021, avant d'être remise *sine die*.

Par une ordonnance du 16 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[es] Rahim Samii et Charles-Henri d'Udekem d'Acoz, avocats, comparaissant pour les requérants, et M[e] Stijn Butenaerts, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Gaëlle Werquin, auditeur adjoint, 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

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits de l'arrêt n° 236.319 du 28 octobre 2016 et de le compléter par les éléments suivants :

1. Le 19 juin 2017, Bruxelles Urbanisme et Patrimoine - Direction de l'Urbanisme introduit une demande d'autorisation de mise en place « de portillons/grilles de sécurité devant l'ambassade des États-Unis d'Amérique au n° 25-27 boulevard du Régent, sur le territoire de la commune de Bruxelles-Ville ».

2. Le 7 juillet 2017, une permission de voirie est délivrée par Bruxelles Mobilité, notamment, aux conditions particulières suivantes :

« 4. Date de début : 1[er] juillet 2017.
5. Date de fin : permanent ».

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée, notamment, de la manière suivante :

« Vu la requête du 19/09/2014 par laquelle [C.C.] - Registered architects New York, USA - A.I.A. Belgium […], et la demande du 19/06/2017 de Monsieur

[H.A.] [de la] Direction Urbanisme du SPRB sollicite l'autorisation de mettre en place de portillons/grilles de sécurité devant l'Ambassade des États-Unis d'Amérique au n° 25-27 boulevard du Régent, sur le territoire de la commune de Bruxelles-Ville.

Vu la contestation par le Conseil d'État du permis d'urbanisme Réf. 04/PFD/549125 délivré par le Fonctionnaire Délégué le 13/20/2015.

Vu la circulaire ministérielle du 31 juillet 1966 (*M.B.* 30 septembre 1966) ».

3. Le 25 septembre 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles délivre un permis de stationnement ayant pour objet « l'occupation du domaine public par les installations repris[ses] sur le plan référencé : 0719/A01 - Installation de grilles de sécurité ».

Cette décision constitue l'acte attaqué dans l'affaire A. 224.178/XV-3620 et a été annulée par un arrêt n° 253.015 prononcé ce jour.

4. Le 27 septembre 2017, le fonctionnaire délégué délivre un permis d'urbanisme, en vue d'autoriser l'installation des grilles de sécurité sur le boulevard du Régent.

Ce permis d'urbanisme fait l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 224.179/XV-3621 et a été annulé par un arrêt n° 253.016 prononcé ce jour.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Le premier requérant estime avoir intérêt au recours en raison de l'activité de notaire qu'il exerce au rez-de-chaussée de l'immeuble situé boulevard du Régent, 24-24A. Il expose que l'acte attaqué, en ce qu'il permet l'installation sur le domaine public de portillons et de grilles, lui cause un préjudice dès lors qu'il empêche la circulation des véhicules sur la contre-allée du boulevard du Régent et rend difficile l'accès au parking de l'immeuble en question tant par lui-même que par ses clients. De plus, il soutient que, par la permission de voirie, le permis d'urbanisme délivré le 27 septembre 2017 qui est son complément, porte atteinte à son cadre et à sa qualité de travail et à ceux de ses employés en raison de la présence de grilles de sécurité en face des fenêtres de son étude et de leurs impacts visuel et esthétique. Il ajoute que l'acte attaqué constitue une étape, avec la permission de voirie et le permis d'urbanisme, vers la pérennisation de la situation déjà critiquée

par l’un de ses associés dans l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt n° 236.319, précité. Il en déduit qu’il dispose également d’un intérêt à l’annulation de l’acte attaqué.

La seconde requérante se prévaut de sa qualité de propriétaire de plusieurs appartements dans l’immeuble situé boulevard du Régent, 24-24A, pour faire valoir son intérêt au recours contre l’acte attaqué.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève qu’aucune pièce n’est déposée afin d’étayer les affirmations des requérants suivant lesquelles la seconde requérante serait propriétaire de plusieurs appartements dans l’immeuble situé boulevard du Régent, 24-24A. Elle signale également que cette dernière est domiciliée à plus de trois kilomètres de l’endroit où est autorisée l’installation, sur le domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale, de portillons et grilles de sécurité. Elle en déduit qu’elle ne peut se voir reconnaître la qualité de riveraine, ou de voisine immédiate.

Les requérants déposent, en annexe à leur mémoire en réplique, un acte authentique du 30 septembre 1994 dont il ressort que la seconde requérante a acquis plusieurs appartements au rez-de-chaussée de l’immeuble situé boulevard du Régent, 24-24A. Ils font également valoir que, si cette dernière ne vit pas dans les lieux, l’installation de portillons et de grilles de sécurité lui porte directement préjudice. Selon eux, il est de notoriété publique que l’extrême difficulté d’accéder aux immeubles voisins de l’ambassade, ainsi que les nombreuses contraintes de mobilité dissuadent de nombreux locataires de venir y vivre. Ils invoquent également l’impact esthétique de ces installations et la diminution de la valeur vénale de la propriété de la seconde requérante, laquelle doit être prise en compte dans le cadre de la politique de l’aménagement du territoire. Ils soulignent l’enseignement de l’arrêt n° 230.952 du 23 avril 2015 au terme duquel l’intérêt à agir à l’encontre d’un permis d’urbanisme est reconnu au propriétaire d’un immeuble jouxtant un aménagement litigieux, même s’il n’y vit pas, et soutiennent que cet enseignement peut être transposé en l’espèce.

IV.2. Appréciation

L’acte attaqué est une permission de voirie autorisant une occupation exclusive d’une partie du domaine public qui se matérialise par un dispositif de sécurité consistant en des portillons et grilles de couleur noire, dont l’installation est autorisée par le permis d’urbanisme qui constitue l’acte attaqué dans l’affaire A. 224.179/XV-3621. L’occupation telle qu’elle est admise par l’acte attaqué a ainsi un impact direct, à tout le moins, sur l’aménagement de la voirie publique régionale

jouxtant immédiatement l'immeuble situé boulevard du Régent, 24-24A. L'acte attaqué est donc susceptible de porter une atteinte défavorable et directe à la situation du premier requérant, en sa qualité d'occupant à titre professionnel de l'immeuble précité.

Quant à la seconde requérante, il résulte des pièces déposées en annexe au mémoire en réplique qu'elle est propriétaire de deux appartements au rez-de-chaussée du même immeuble. En cette qualité de propriétaire, elle peut se voir reconnaître un intérêt au recours contestant l'acte autorisant une telle occupation laquelle est susceptible d'avoir un impact sur l'aménagement de la voirie régionale jouxtant cet immeuble.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

V. Premier moyen - première branche

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la circulaire ministérielle du 31 juillet 1966, du principe de bonne administration, du principe d'égalité, du principe de confiance légitime, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, les requérants relèvent que l'acte attaqué constitue un acte administratif individuel et qu'à ce titre, il est soumis à l'obligation de motivation formelle. Ils considèrent que les mentions contenues dans l'acte attaqué ne constituent pas une motivation formelle adéquate. Plus particulièrement, ils soulignent que la référence à l'arrêt n° 236.319 du 28 octobre 2016 ayant annulé le permis d'urbanisme délivré le 13 février 2015 n'explique pas pourquoi il convient de délivrer l'acte attaqué ou, en d'autres termes, ne justifie pas l'opportunité d'une telle délivrance. De même, selon eux, la circulaire ministérielle du 31 juillet 1966 ne constitue qu'une référence mais n'explique pas les motifs ayant présidé à l'adoption de l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que l'acte attaqué contient les considérations de droit et de fait servant à fonder la délivrance de la permission de voirie. Elle indique, à cet égard, que l'acte attaqué renvoie à la circulaire ministérielle du 31 juillet 1966 relative aux occupations du domaine public de l'État, le long des routes de l'État, par des terrasses de café, kiosques à journaux, poteaux de publicité et autres installations semblables, en tant que

fondement juridique. Elle relève également que l'acte attaqué fait référence au volet urbanistique de la demande du 19 septembre 2014 formulée par l'architecte de l'ambassade, à l'appréciation du Conseil d'État à propos du recours dirigé contre le permis d'urbanisme délivré le 13 février 2015, lequel a annulé ledit permis pour cause d'absence d'autorisation domaniale adéquate, ainsi qu'au courrier du 19 juin 2017 du fonctionnaire délégué à cet égard. Elle souligne, enfin, que l'acte attaqué dispose que l'autorisation sollicitée est accordée aux conditions générales et particulières qui y sont annexées et en forment partie intégrante. Elle souligne, dans ce cadre, que l'article 1er des conditions générales énonce que l'autorisation est accordée à titre précaire et sans aucune reconnaissance d'un droit au profit de l'impétrant ainsi que l'article 11 de celles-ci qui rappelle l'absence de dispense de l'obtention de toutes autres autorisations qui sont nécessaires. Elle en conclut que la motivation de l'acte attaqué est suffisante, tant en droit qu'en fait, et permet de vérifier que la décision prise par la partie adverse a été précédée d'un examen concret des circonstances de l'espèce.

Dans son dernier mémoire, elle ne formule pas d'observations au sujet de cette branche du moyen.

V.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, 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 et qui doit permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude. L'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte, pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni ne font apparaître un élément nouveau levant la contradiction.

En l’espèce, la motivation formelle se limite à faire référence à la demande de permis d’urbanisme, au fait que le permis précédent avait déjà fait l’objet d’une contestation et à la circulaire ministérielle du 31 juillet 1966, précitée.

La référence à la demande de permis d’urbanisme déposée par l’ambassade le 19 septembre 2014 et à la demande de permission de voirie formulée par le fonctionnaire délégué le 19 juin 2017 constitue seulement l’énoncé du contexte dans lequel l’autorité est invitée à se prononcer.

La mention, dans l’acte attaqué, relative à la contestation devant le Conseil d’État du permis d’urbanisme délivré par le même fonctionnaire délégué le 13 février 2015, ne permet pas non plus de déceler les motifs pour lesquels l’autorité juge opportun d’autoriser une utilisation privative d’une portion du domaine public régional d’autant qu’il s’agit d’un revirement d’attitude puisqu’elle avait donné, le 13 janvier 2015, un avis défavorable sur cette demande de permis d’urbanisme en estimant que ce projet était contraire au Plan régional de mobilité.

Enfin, la circulaire, à laquelle se réfère l’acte attaqué, énonce, en son point II, notamment, que « Les occupations peuvent être autorisées sur les trottoirs des voies publiques, pour autant que ces trottoirs soient suffisamment larges, de sorte que les installations n’entravent pas le passage des piétons et des voitures d’enfants » et qu’« Elles ne peuvent être autorisées, pour des raisons évidentes de sécurité sur les chaussées, ni sur les accotements de plain-pied ». L’autorisation d’un dispositif dont le but est précisément d’entraver la circulation à la fois sur le trottoir et sur la chaussée ne rentre manifestement pas dans les prévisions de cette circulaire. Même en considérant qu’il ne s’agit que de l’expression d’une simple ligne de conduite, l’acte attaqué ne comporte pas d’indications des motifs pour lesquels l’autorité a estimé pouvoir s’en départir.

La première branche du moyen est fondée.

VI. Autres moyens

La seconde branche du premier moyen et le second moyen, s’ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n’y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans leur requête, les requérants sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La permission de voirie délivrée par Bruxelles-Mobilité le 7 juillet 2017, autorisant l'occupation du domaine public par la mise en place de portillons et de grilles de sécurité sur le boulevard du Régent à hauteur de l'ambassade des États-Unis, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux requérants, à concurrence de 350 euros chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 17 février 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Pascale Vandernacht