

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.395 du 8 novembre 2002

A.123.918/XIII-2703

En cause : **ROQUIGNY** Olivier,
ayant élu domicile chez
Me Joël van YPERSELE, avocat,
rue du Prince Royal 85
1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Commune d'Ixelles,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
avenue Franklin Roosevelt 84/3
1050 Bruxelles,
2. **la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 16 juillet 2002 par Olivier ROQUIGNY,
tendant à la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 16 juillet 2001
à la société anonyme NETTINDUS par le collège des bourgmestre et échevins de la
commune d'Ixelles, autorisant l'agrandissement de l'immeuble situé 152, rue de
l'Aqueduc en vue d'augmenter le nombre des logements;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la première partie adverse;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2002 fixant l'affaire à l'audience du 24 septembre 2002 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Joël van YPERSELE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Le 12 septembre 2000, la société anonyme NETTINDUS introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale d'Ixelles, tendant à agrandir une maison d'habitation située 152, rue de l'Aqueduc, pour y aménager des appartements. Les plans joints à la demande indiquent, notamment, une prolongation de

l'immeuble en partie arrière, empiétant sur l'îlot intérieur. La conception moderne de la façade avant diverge des caractéristiques du bâti environnant.

A l'époque où la demande fut introduite, le bien était situé en zone d'habitation au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, adopté par arrêté royal du 28 novembre 1979. Cette destination n'a pas été modifiée par le plan régional d'affectation du sol qui a remplacé le plan de secteur au moment où l'acte attaqué a été pris.

2. Le 6 décembre 2000, la commission royale des monuments et sites - consultée en raison de ce que l'immeuble situé au numéro 157 de la rue de l'Aqueduc est classé - émet un avis négatif sur le projet, considérant le dossier trop sommaire. En particulier, la légende des matériaux en façade et en coupe est incomplète et certains dessins incompréhensibles, notamment l'aménagement des combles, les panneaux verticaux en façade avant et les attaches des parapets en façade arrière. L'immeuble mitoyen du requérant n'est pas non plus illustré.

3. Une enquête publique se tient du 13 au 27 décembre 2000 en raison de la proximité d'un immeuble classé et de l'atteinte à l'intérieur de l'îlot. Elle donne lieu à huit réclamations dont celle du requérant et de son épouse, motivée comme suit :

" (...)

Nos critiques portent, notamment, sur les points suivants :

- 1) la banalité de la construction envisagée, alors que nous nous trouvons dans le périmètre immédiat d'une maison classée, dans une rue comportant plusieurs immeubles reconnus pour leur intérêt architectural;
- 2) la passerelle recouvrant une partie de l'arrière du rez-de-chaussée et du jardin, avec pour effet de violer la tranquillité des jardins avoisinants (...)"

La plainte contient, en annexe, des photographies des alentours. Les réclamants demandent aussi à être entendus par la commission de concertation.

4. Le point est inscrit à l'ordre du jour de la réunion de la commission de concertation du 17 janvier 2001 où il est demandé à l'auteur de projet de compléter les plans dans le sens indiqué par la commission royale des monuments et sites. Après que des précisions eurent été apportées au projet, le dossier est appelé à la séance du 7 février suivant.

L'avis de la commission est motivé comme suit :

- " - considérant que la demande vise la transformation d'un immeuble de 2 niveaux en un immeuble de 5 niveaux dont le dernier sous toiture;
- considérant que le projet prévoit 3 logements supplémentaires en périmètre de protection accrue du logement;
- considérant que la demande est située en zone d'habitation comprise dans un périmètre de protection accrue du logement et dans une zone de protection d'un bien classé;
- considérant que 8 réclamations ont été introduites durant l'enquête publique;
- considérant que la Commission Royale des Monuments et Sites a émis, le 6 décembre 2000, un avis négatif à la demande, motivé par l'aspect incomplet et sommaire du dossier;
- considérant que la Commission de Concertation, en sa séance du 17 janvier 2001, a demandé de compléter les plans en vue de mieux évaluer le projet;
- considérant qu'une perspective axonométrique et une élévation de la façade avant, reprenant les immeubles mitoyens, ont été introduites par le demandeur, avec indication des matériaux;
- considérant que le gabarit proposé est conforme au gabarit moyen des immeubles de la zone et que la hauteur de l'immeuble après surélévation sera identique à celle de l'immeuble côté gauche;
- considérant qu'il convient que l'immeuble s'intègre de façon harmonieuse dans la zone de protection et en intérieur d'îlot;
- considérant que la façade avant de l'immeuble projeté se caractérise par des proportions de vides et de pleins s'écartant de celles des immeubles situés dans la zone;
- considérant que l'ensemble des annexes arrières des rez-de-chaussée des immeubles voisins forment de ce côté de l'îlot un front continu et que le rez-de-chaussée de l'immeuble concerné dépasse ce front de 3,50 m environ;

- vu les art. 17 et 18 du Titre II du Règlement Régional d'Urbanisme;
- considérant qu'il convient de tenir compte de l'immeuble mitoyen droit pour le traitement du mur pignon de droite;

AVIS FAVORABLE, sous réserve :

La Commission, en vue de respecter les proportions de pleins et de vides des façades des immeubles de la zone, estime qu'au minimum, les deux premiers niveaux doivent être traités en parois de maçonnerie dans laquelle s'ouvrent des baies, ce qui donnera une plus grande cohérence au traitement vitré du duplex situé aux deux niveaux supérieurs.

Elle plaide pour un usage plus sobre des matériaux et suggère de renoncer aux garde-corps en verre et aux tabatières de type Velux, inutiles dans le versant avant de la toiture.

Elle préconise la mise en place d'une corniche entre le troisième et le quatrième niveau pour reprendre les eaux de la toiture et de supprimer le balcon au dernier étage en façade avant.

La Commission demande également de mieux intégrer le rez-de-chaussée de l'immeuble à l'intérieur de l'îlot en limitant sa profondeur à celle de l'annexe mitoyenne la plus profonde, de ne pas modifier la façade du bâtiment mitoyen gauche, de prévoir des locaux de rangement accessoires aux logements (vélo, poussette, poubelle, ...), et d'introduire des plans modificatifs à la Commune avant délivrance du permis".

5. Le 30 avril 2001, le collège des bourgmestre et échevins donne un avis favorable au projet sous réserve d'une modification des plans pour répondre aux suggestions de la commission de concertation. Des plans modifiés sont adressés à l'administration le 13 juin suivant.

6. Le 27 juin 2001, le fonctionnaire délégué émet l'avis suivant :

- " Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan de secteur tel qu'amendé par le plan régional de développement approuvé le 3 mars 1995 (périmètre de protection accrue du logement);

Considérant que la demande vise la transformation d'un immeuble existant de 2 niveaux en un immeuble de 5 niveaux dont le dernier sous toiture afin d'y aménager 3 logements;

Considérant que 8 réclamations ont été introduites durant l'enquête publique;

(...)

Considérant qu'une perspective axonométrique et une élévation de la façade avant, reprenant les immeubles mitoyens, ont été introduites par le demandeur, avec indication des matériaux;

Considérant que le gabarit proposé est conforme au gabarit moyen des immeubles de la zone et que la hauteur de l'immeuble après surélévation sera identique à celle de l'immeuble mitoyen côté gauche;

Considérant que la profondeur du rez-de-chaussée de l'immeuble concerné ainsi que sa hauteur sont réduites;

Considérant que les matériaux envisagés (structure légère en bois) sont induits par des impératifs techniques;

Considérant que le projet n'est pas de nature à nuire aux caractéristiques urbanistiques de l'endroit;

Avis favorable sous réserve de supprimer le balcon du dernier étage en façade avant afin de marquer l'élément toiture".

7. Le permis attaqué est délivré le 16 juillet 2001. En préambule, il remarque d'abord qu'un procès-verbal a été dressé en 1980, constatant la couverture totale du rez-de-chaussée sans permis d'urbanisme, qu'un permis de régularisation été refusé pour le maintien de la cour et l'extension du rez-de-chaussée sur une profondeur de 15,80 m. Il retrace ensuite les différentes étapes de l'instruction, reproduit les avis donnés et ajoute ce qui suit :

" (...)

- Considérant la suppression des balcons entrant et en saillie placés en façade avant;
- Considérant la mise en évidence du duplex situé aux 2^{ème} et 3^{ème} étages par le maintien des châssis en recul par rapport à l'alignement;
- Considérant que le châssis du 1^{er} étage est placé à l'alignement;
- Considérant la suppression des garde-corps en verre graffé limitant ainsi le nombre de matériaux différents en façade avant et le placement, devant les vitres, de nouveaux garde-corps en acier galvanisé".

Outre la condition imposée par le fonctionnaire délégué, le permis impose notamment "la stricte application des dispositions du Code civil concernant la mitoyenneté et les vues sur les propriétés voisines";

Considérant que la première partie adverse soulève l'irrecevabilité du recours ratione temporis; qu'elle s'étonne du temps mis par le requérant à prendre connaissance du permis litigieux compte tenu de l'intérêt qu'il a toujours porté à l'évolution du dossier - s'opposant au projet en temps utile - et des informations qui lui auraient été régulièrement fournies par l'administration;

Considérant que le requérant indique que le permis attaqué n'a pas été affiché sur les lieux mais qu'il en a soupçonné l'existence à la lecture d'un projet d'"accord de bon voisinage" décrivant les travaux projetés, document que la société bénéficiaire lui a adressé le 20 juin 2002;

Considérant qu'il appartient à celui qui soulève l'exception de tardiveté d'en administrer la preuve; qu'en l'espèce la partie adverse n'avance aucun élément concret susceptible de mettre en doute les affirmations du requérant et d'établir qu'il aurait appris l'existence de l'acte attaqué plus de soixante jours avant l'introduction du recours alors; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'absence de motifs suffisants, pertinents et légalement admissibles; que, selon lui, le permis contesté ne répond pas adéquatement aux observations qu'il a émises dans le cadre de l'enquête publique et s'en prenant à la banalité de la conception architecturale et à l'atteinte à la tranquillité des voisins liée à la présence d'une passerelle en partie arrière; qu'il soutient que, sur deux aspects, l'acte attaqué s'écarte, sans s'en expliquer, de l'avis de la commission de concertation, que, d'une part, selon lui, il n'indique pas, pourquoi il admet la présence de "Velux" en partie avant alors que la commission de concertation s'y était opposée et que, d'autre part, retenant un des griefs formulés lors de l'enquête, la commission a demandé, sans être davantage suivie sur ce point, que la profondeur du bâtiment projeté soit alignée sur celle de l'annexe mitoyenne la plus profonde; que le requérant estime que cet aspect du projet est d'autant plus contestable qu'il incorpore une situation de fait infractionnelle;

Considérant que la première partie adverse observe que l'auteur de l'acte n'était pas tenu de se conformer à toutes les exigences de la commission de concertation, dont l'avis n'est pas conforme et que la motivation du permis ne doit pas rencontrer chacun des griefs qui ont été formulés lors de l'enquête; que, selon elle, outre qu'il n'est pas établi que le requérant a un intérêt suffisant à contester la présence de tabatières dans le versant à rue de la toiture, le permis attaqué rencontre suffisamment l'argument en recommandant une plus grande sobriété dans le choix des matériaux; qu'elle précise que l'autorité a considéré, en vertu de son pouvoir souverain d'appréciation, que la profondeur du bâtiment projeté ne serait plus excessive après les modifications apportées aux plans, répondant ainsi à l'avis de la commission; qu'elle ajoute que des améliorations ont été apportées à la composition des façades et au choix des matériaux pour tenir compte des objections suscitées par le projet initial;

Considérant que la motivation de l'acte doit rencontrer au moins globalement les réclamations introduites et indiquer les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer; que les réclamants et, à leur suite, le juge de l'excès de pouvoir doivent pouvoir connaître, à la lecture de la décision, les motifs pour lesquels les réclamations n'ont pas été suivies; que, par conséquent, l'enquête participe de la même finalité que l'obligation générale inscrite dans la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que, sur la critique de la banalité de la conception architecturale, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, sauf erreur manifeste d'appréciation, de substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente quant à la qualité des améliorations qui ont été apportées au projet, considérées suffisantes par l'autorité; que, par contre, si la présence de quatre grands Velux dans le versant à rue de la toiture a pour fonction, suivant l'auteur du projet, d'améliorer l'éclairage du second niveau du duplex, il n'en reste pas moins que cette solution, peu courante, avait été contestée par la commission de concertation; que l'acte attaqué reste cependant silencieux sur ce point; que la partie adverse ne dit pas, et l'on n'aperçoit pas, en quoi le requérant serait dépourvu d'intérêt à soulever ce grief;

Considérant que les parties s'accordent sur ce que la profondeur du bâtiment litigieux dépasse de plus de deux mètres celle de l'immeuble du requérant; que, pour répondre à une interrogation formulée lors de l'enquête, l'acte attaqué aurait dû indiquer en quoi cette option n'était pas susceptible de compromettre l'intimité du requérant compte tenu de l'aménagement d'une vaste terrasse au premier étage du futur bâtiment; que cette exigence était d'autant plus forte que, sur ce point particulier, la décision a pour effet de régulariser une situation infractionnelle; que dans cette mesure, le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 112 et 113 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et de la violation de formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'il soutient que le dossier soumis à enquête ne permettait pas d'apprécier valablement le projet, au point que la Commission royale des monuments et sites l'a jugé incomplet et sommaire et que la commission de concertation a décidé de différer son avis pour être mieux informée; que, selon lui, les éléments complémentaires fournis par l'auteur de projet auraient dû être soumis à une nouvelle consultation;

Considérant que la première partie adverse observe que le requérant n'invoque pas la violation de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juillet 1992 (I) déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme et serait bien en peine d'indiquer sur quels aspects la demande introduite aurait été incomplète; qu'elle ajoute que le requérant n'indique pas non plus en quoi l'autorité aurait pu être induite en erreur par les éléments fournis à l'appui de la demande; qu'elle soutient que la circonstance qu'une - en fait deux - des instances consultées souhaite obtenir un complément d'information sur un point précis, n'a pas pour effet de vicier la procédure antérieure et d'obliger l'autorité à recommencer l'enquête publique;

Considérant que l'enquête publique ne peut porter sur un dossier incomplet ou difficilement compréhensible; que l'irrégularité dénoncée au moyen et celle que la partie adverse évoque ne sont pas de la même nature; que, tandis que l'arrêté du 6 juillet 1992 dresse la liste des documents qui doivent être produits, dans chaque cas, à l'appui

d'une demande de permis d'urbanisme, les projets soumis à enquête le sont en raison de leurs caractéristiques particulières; qu'en l'espèce, une des deux raisons qui ont justifié l'accomplissement de cette formalité, ainsi d'ailleurs que la consultation de la commission royale des monuments et sites, est la proximité d'un bâtiment classé; que si deux commissions spécialisées ont estimé n'être pas suffisamment éclairées sur le choix des matériaux et leur agencement en façade à rue, il peut raisonnablement être supposé que les participants à l'enquête, a priori plus profanes, ne le furent pas davantage; qu'il est constant qu'un des griefs faits par le requérant au projet litigieux tient à la trop grande divergence architecturale par rapport à son immeuble; que, partant, le choix, la couleur et l'agencement des matériaux constituaient, à son égard, autant d'éléments déterminants; que le moyen est sérieux;

Considérant qu'au titre du risque de préjudice grave difficilement réparable, le requérant fait valoir notamment que l'acte attaqué, qui entérine une situation illégale, autorise une profondeur arrière du rez-de-chaussée de 15,80 m, dépassant de plus de deux mètres l'implantation de l'immeuble du requérant, que, jusqu'alors, son intimité était cependant préservée, l'autorité communale ayant interdit l'utilisation de la vaste terrasse du premier étage, mais qu'en revanche, le permis attaqué aura pour conséquence de lever cette interdiction et fera bénéficier les occupants du premier étage de vastes vues plongeantes sur le jardin du requérant; que, selon lui, l'orientation au nord-est et la faible hauteur de son immeuble ne lui permettent de bénéficier d'ensoleillement que de 14 à 18 heures, que l'exhaussement du bâtiment de gauche le priverait de la première heure de cette période; qu'il ajoute que l'effet d'écrasement provoqué par la nouvelle construction privera son immeuble de charme et de caractère, comme l'a pourtant reconnu implicitement la commune en utilisant sa façade en couverture d'une brochure destinée à promouvoir le patrimoine local;

Considérant que la première partie adverse observe que la perte d'intimité dont se plaint le requérant serait plus due à une situation antérieure illégale qu'à l'acte attaqué comme tel et relève que la jurisprudence considère que lorsque l'objet du recours est un permis de régularisation ou que lorsqu'au jour de l'audience, les ouvrages autorisés sont terminés ou que leur achèvement est imminent, le préjudice occasionné

par l'exécution de l'acte attaqué est entièrement réalisé et n'existe plus à l'état de risque, en sorte que la suspension de l'exécution serait impuissante à prévenir la survenance du dommage; que pour le surplus, une zone de recul de 1,90 m aurait été aménagée sur la terrasse pour respecter l'article 678 du code civil, empêchant des vues plongeantes sur le jardin du requérant; qu'elle ajoute que la perte d'ensoleillement, qui n'est pas établie par un document montrant les projections d'ombres, est en toute hypothèse inévitable dans un quartier destiné à être bâti et ne présenterait pas le degré de gravité requis par la loi; que, selon elle, ce serait, au contraire, la situation anormalement basse de l'immeuble du requérant qui lui procurerait un ensoleillement exceptionnel; qu'elle précise qu'à cet égard, la différence de hauteur et de gabarit ne devrait pas s'apprécier uniquement en fonction de l'habitation du requérant mais, comme l'a fait l'autorité dans les considérants de sa décision, au regard des dimensions moyennes des immeubles de la rue;

Considérant que si le requérant ne peut se prévaloir du préjudice résultant de la construction d'un immeuble sur une parcelle destinée à être bâtie conformément aux prescriptions d'urbanisme applicables, il peut par contre se prévaloir d'un préjudice quand la construction contestée a pour effet de le priver de lumière ou porte gravement atteinte à son intimité; qu'à cet égard, dès lors que la commune avait interdit l'utilisation de la terrasse à la suite de l'infraction, l'exécution de l'acte attaqué modifiera la situation existante en permettant une telle utilisation; que l'obligation de respecter le Code civil, qui va sans dire, ne suffit pas à prévenir les craintes du requérant; que pour permettre l'intervention éventuelle de l'autorité en cas de violation des conditions de l'acte attaqué, il eut fallu que soit imposé la présence d'un parapet infranchissable contraignant les usagers de la terrasse à se tenir en retrait; que, pour le surplus, si les différences très importantes entre les caractéristiques des immeubles mitoyens - qui ne tiennent pas uniquement à leurs gabarits - ne démontrent pas nécessairement une erreur manifeste d'appréciation, il n'en reste pas moins que ces éléments peuvent être retenus pour apprécier l'importance du préjudice;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution du permis d'urbanisme délivré à la société anonyme NETTINDUS par le du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles du 16 juillet 2001, autorisant l'agrandissement de l'immeuble situé 152, rue de l'Aqueduc en vue d'augmenter le nombre des logements.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le huit novembre deux mille deux par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. SCOHY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

G. SCOHY.

S. GUFFENS.