

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 151.172 du 10 novembre 2005

A.77.321/XIII-512

En cause : **CAIARELLI** Evelina,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocats,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

**le Collège d'urbanisme de
la Région de Bruxelles-Capitale.**

Partie intervenante :

DORTHU Jean,
ayant élu domicile chez
Me Luc WIARD, avocat,
rue du Loutrier 45
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 janvier 1998 par Evelina CAIARELLI qui demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 30 septembre 1997 par le collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale à Jean DORTHU et relatif à l'installation de bureaux au premier étage d'un ancien entrepôt rénové, sis chaussée de Louvain, 615 à Schaerbeek;

Vu la requête introduite le 30 octobre 1998 par laquelle Jean DORTHU demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 17 novembre 1998 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. HOUYET, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 2 septembre 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 février 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 mars 2005;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me L. WIARD, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. HOUYET, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 12 mai 1995, Jean DORTHU introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Schaerbeek pour régulariser la modification de la destination du bâtiment arrière situé 615 chaussée de Louvain (entrepôt aménagé en espace de bureaux).

2. Une enquête publique est organisée du 19 septembre au 3 octobre 1996. La requérante émet des réclamations le 24 septembre et le 14 octobre 1996.

3. Le 23 décembre 1996, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

- " Considérant que le projet régularisant l'installation de bureaux (190 m²) au premier étage de l'ancien entrepôt rénové (en fond de parcelle) veut renforcer son usage;

Considérant les bureaux (110 m²) installés au rez de l'immeuble de logement (à front de voirie);

Considérant que le projet ne respecte pas la prescription B.2.2. § 2 du plan régional de développement (en tant que bureaux qui ne sont pas accessoires à l'activité commerciale établie dans l'immeuble)".

4. Le 14 janvier 1997, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek refuse le permis sollicité par Jean DORTHU qui introduit un recours contre cette décision le 7 février 1997 devant le collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale.

5. Le collège d'urbanisme accueille le recours le 30 septembre 1997 et l'autorise à installer 194 m² supplémentaires de bureaux au premier étage du bâtiment arrière. Il s'agit de l'acte attaqué motivé comme suit :

- " Considérant que la parcelle est, sous réserve d'une petite cour, entièrement bâtie et utilisée à l'arrière comme entrepôt et parking au rez-de-chaussée et en bureaux à l'étage; que le rez-de-chaussée du bâtiment principal est également affecté à du bureau, ce qui porte la superficie totale de planchers affectée aux bureaux à plus ou moins 300 m²;

Considérant que le requérant a proposé de réduire la superficie de bureaux en affectant au logement le rez-de-chaussée du bâtiment principal; qu'une telle solution permettrait de ne pas dépasser le quota de 200 m² de planchers de bureaux prescrit par le plan régional de développement;

Considérant qu'une telle possibilité ne doit pas être recherchée; qu'en effet, l'examen des plans et la visite sur place, ont permis de mettre en évidence l'absence quasi totale de possibilité d'éclairage naturel des locaux situés au rez-de-chaussée du bâtiment principal, côté arrière, ainsi que l'existence d'un passage couvert carrossable qui empiète sur la surface du rez-de-chaussée, hypothéquant ainsi lourdement les possibilités d'agencement de celui-ci en logement;

Qu'il en résulte qu'une affectation au logement au rez-de-chaussée est à proscrire;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et plus spécialement de la configuration particulière de la parcelle et du bâti qui est établi de longue date, que le dépassement des 200 m² de superficie planchers affectée à d'autres fonctions que le logement (principalement du bureau) peut être admis; que ces superficies résultent d'ailleurs du permis délivré le 4 février 1992 par la commune à Monsieur et Madame DORTHU pour le réaménagement d'un dépôt pour stockage de produits inflammables et ce, après mesures particulières de publicité;

Considérant également que les étages de l'immeuble à front de chaussée sont affectés à l'habitation (8 logements); que la demande ne porte donc pas atteinte à la fonction principale de logement de l'immeuble et que la continuité de l'habitation à travers la zone est assurée (article B.2.2. § 4, 3^o, des prescriptions du plan régional de développement);

Considérant enfin que la superficie de planchers affectée aux bureaux est largement inférieure au plafond de 1.500 m² par immeuble fixé par le plan régional de développement (article B. 2.2. § 2, dernier alinéa des prescriptions du P.R.D.)".

Ni la commune ni le fonctionnaire délégué ne se sont pourvus contre ce permis d'urbanisme. La requérante a pris connaissance de son existence le 3 décembre 1997 par une lettre de la commune de Schaerbeek;

Considérant que la requérante soutient que le mémoire en réponse déposé au nom du collège d'urbanisme doit être écarté des débats; qu'elle fait valoir qu'en vertu des articles 13 et 129 à 132 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU), les compétences du collège sont exercées de manière collégiale, qu'en l'espèce, le mémoire déposé au nom du collège est signé par son président, et que ni ce mémoire ni aucune pièce du dossier administratif ne fait état d'une décision collégiale du collège soit d'approuver le mémoire en réponse, soit de déléguer son président aux fins de rédiger ce mémoire et de le notifier au Conseil d'Etat;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait observer que la loi n'organise pas la défense par le collège d'urbanisme des décisions qu'il prend et que c'est la circonstance d'être cité comme partie adverse qui a valu au collège de faire connaître par la voie d'un mémoire en réponse, signé par le président, son point de vue selon lequel il ne pouvait être partie adverse;

Considérant qu'en vertu des articles 13 et 129 à 132 de l'OPU, les compétences du collège d'urbanisme s'exercent de manière collégiale; qu'en l'absence d'une habilitation permettant au président du collège de signer seul le mémoire en réponse déposé au nom dudit collège, il doit être écarté des débats;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2, 5, 6, 8, 11, 17, 23, 84, 116, 129 à 132 de l'OPU, de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995 arrétant le plan régional de développement (P.R.D.), de la prescription B.2.2. des prescriptions urbanistiques littérales de la carte réglementaire de l'affectation du sol du P.R.D., du principe de l'utilité de l'enquête publique, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'absence d'examen sérieux de la demande et du principe de bonne administration; que, dans une première branche, la requérante soutient que toutes les conditions énoncées par la prescription B.2.2., § 2, alinéa 2, des prescriptions urbanistiques littérales de la carte réglementaire de l'affectation du sol du P.R.D. n'étaient pas réunies en l'espèce de sorte que l'acte attaqué ne pouvait être délivré en

application de cette prescription; que, plus précisément, selon elle, le collège d'urbanisme ne pouvait valablement considérer que l'absence d'atteinte à la fonction principale concernait l'immeuble pour lequel le permis était sollicité alors qu'il fallait avoir égard à la zone dans laquelle cet immeuble se trouvait; que de même, à son estime, le collège d'urbanisme n'a pas vérifié valablement que l'affectation autorisée était compatible avec les conditions locales, c'est-à-dire celles du lieu d'implantation et de son environnement immédiat, ni que l'augmentation des superficies de bureaux se justifiait pour des raisons sociales ou économiques, alors qu'au contraire, l'existence d'une situation infractionnelle et le caractère de permis de régularisation de l'acte attaqué requérait une motivation particulièrement adéquate; que, dans une deuxième branche, elle affirme que le collège d'urbanisme a statué ultra petita et a accordé le permis contesté sur la base d'une disposition dont l'application n'était pas sollicitée dans le recours dont il était saisi; qu'à cet égard, elle fait valoir que ni la demande originaire ni le recours au collège n'invoquent les possibilités de dérogation prévues à la prescription B.2.2., § 2, alinéa 2, du P.R.D., en particulier les raisons sociales et économiques; qu'elle estime que les mesures de publicité n'ont par ailleurs pas été régulièrement mises en oeuvre au regard du fondement sur la base duquel la décision entreprise a été adoptée; que, dans une troisième branche, elle considère qu'à supposer que la prescription précitée puisse être invoquée, le collège d'urbanisme n'a pas vérifié le respect des restrictions relatives à l'application de ladite prescription, imposées par la prescription B.2.2., § 4, 4° et 5°, du P.R.D., à savoir que le P/S relatif aux bureaux ne peut être supérieur à 0,2 dans l'îlot et que le P/S relatif à l'habitation ne peut être inférieur à 0,5 dans l'îlot;

Considérant que l'intervenant expose que la superficie affectée à l'usage de bureaux serait de 200 m², voire inférieure, parce que, soutient-il, la superficie des bureaux dans l'immeuble à front de rue est très largement inférieure à 110 m²; que, rappelant la motivation, il estime que l'acte attaqué est valablement motivé; qu'il estime que la requérante laisse entendre qu'il existerait une obligation de motivation formelle des demandes de permis d'urbanisme et des recours devant le collège d'urbanisme; qu'il soutient que les mesures de publicité ont régulièrement été mises en oeuvre et que les restrictions imposées par la prescription B.2.2., § 4, 4° et 5°, du P.R.D. ont été respectées;

Considérant que l'immeuble concerné par le permis contesté est situé dans une zone mixte d'habitation et d'entreprise au plan de secteur comprise dans un périmètre de protection du logement au P.R.D.; que la destination d'une telle zone est définie par la prescription urbanistique littérale B.2.2. de la carte réglementaire de l'affectation du sol du P.R.D. laquelle est libellée comme suit :

" §1^{er}. Ces zones sont affectées :

- 1° au logement;
- 2° aux commerces et aux ateliers.

§ 2. Ces zones peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public ou aux bureaux dont la superficie de planchers de l'ensemble de ces fonctions ne dépasse pas, par immeuble, 200 m²; cette superficie est portée respectivement à 300 m² pour les bureaux qui sont l'accessoire des commerces ou des ateliers établis dans la zone et à 1.000 m² pour les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux et de santé.

L'augmentation des superficies visées à l'alinéa premier ne peut être autorisée que si elle est dûment motivée pour des raisons sociales ou économiques, dans la mesure où les conditions locales le permettent sans porter atteinte à la fonction principale et après que les actes et travaux aient été soumis aux mesures particulières de publicité. Toutefois, la superficie de planchers de bureaux est limitée à 1.500 m² par immeuble.

(...)

§ 4. Restrictions générales pour toutes les affectations visées aux §§ 1^{er}, 2 et 3 :

1° les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations doivent s'accorder avec celles de l'îlot ou de la zone; les modifications de ces dernières sont soumises aux mesures particulières de publicité;

2° la nature des activités doit être compatible avec l'habitation; l'incompatibilité n'est déclarée qu'après avis de la commission de concertation compétente;

3° la continuité de l'habitation à travers la zone doit être assurée;

4° le rapport entre la superficie de planchers affectée à l'habitation et la superficie du sol ne peut être inférieur à 0,5 dans l'îlot ou dans la partie d'îlot comprise dans la zone;

5° le rapport entre la superficie de planchers affectée de fait aux bureaux et la superficie du sol ne peut être supérieur à 0,2 dans l'îlot ou la partie d'îlot comprise dans la zone";

Considérant qu'il découle de cette prescription que cette zone est d'abord affectée, d'une part, aux logements et, d'autre part, aux commerces et ateliers; que si des bureaux peuvent notamment y être installés, c'est moyennant le respect de certaines conditions; que, parmi celles-ci, lorsque la superficie de bureaux autorisée est supérieure à 300 m², l'autorité qui délivre le permis d'urbanisme doit justifier dûment les raisons sociales ou économiques ayant guidé sa décision; qu'en l'espèce, le bâtiment comprenait 110 m² de bureaux situés au rez-de-chaussée, auxquels sont venus s'ajouter 194 m² dont l'aménagement a été autorisé par la décision litigieuse; qu'à cet égard, l'affirmation de l'intervenant selon laquelle la superficie du rez serait largement inférieure à 110 m² (même "de l'ordre de 30 m²"), "de sorte que la superficie totale affectée aux bureaux pour les deux bâtiments est de l'ordre de 200 m², et sans doute inférieure à ce chiffre", doit être écartée, l'intervenant ne déposant aucune pièce probante, outre qu'il semble

n'avoir jamais contesté les chiffres jusqu'alors; qu'il semble omettre aussi les locaux situés à l'arrière du bâtiment; qu'il doit donc être tenu pour acquis que la superficie de bureaux autorisée par le permis dans cet immeuble est de 304 m²; que, toutefois, l'acte attaqué ne comprend pas la motivation requise et l'examen du dossier administratif ne permet pas de percevoir les raisons sociales ou économiques pour lesquelles la partie adverse a délivré le permis litigieux; que celle-ci reconnaît en outre dans son mémoire en réponse que ce sont "bien plus des motifs tenant au bon aménagement des lieux, que de simples raisons économiques ou sociales" qui l'ont conduite à prendre sa décision;

Considérant que, par ailleurs, la prescription urbanistique littérale B.2.2., § 2, alinéa 2, requiert que les conditions locales permettent la présence d'une superficie de bureaux supérieure à 300 m² et que celle-ci ne porte pas atteinte à la fonction principale; que le fait qu'une autre destination que le logement ait été donnée au bâtiment concerné, à savoir le stockage de produits inflammables, ne dispensait pas la partie adverse, comme le soutient à juste titre la requérante, de s'assurer que la nouvelle affectation de bureaux s'avérerait compatible avec les conditions locales; qu'en effet, l'adéquation éventuelle d'un entrepôt avec des logements ne justifie pas en soi le caractère compatible de bureaux avec des logements; que le seul constat, opéré par le collège d'urbanisme, selon lequel l'aménagement d'un entrepôt avait été autorisé par le permis du 4 février 1992, ne suffit pas à démontrer que les conditions locales permettaient la présence d'une superficie de bureaux supérieure à 300 m² ni qu'il s'est assuré de l'adéquation de cette nouvelle affectation avec les conditions locales qui avait été précisément contestée par la requérante; que, par ailleurs, dès lors que le bâtiment se trouve dans une zone mixte d'habitation et d'entreprise, il a autant vocation que la zone dans laquelle il se trouve à accueillir plusieurs fonctions principales; qu'il ne peut donc être raisonnablement défendu que "la fonction principale" à laquelle la prescription B.2.2., § 2, alinéa 2, interdit qu'il soit porté atteinte, concerne nécessairement l'immeuble et non la zone où il se situe; que le fait qu'en l'espèce, le bâtiment n'accueillait qu'une seule fonction principale (le logement) et non plusieurs, ne modifie pas ce constat; que la portée d'une norme générale ne peut en effet être déterminée en considération des spécificités d'une situation particulière à laquelle elle est appliquée; que par "fonction principale", la prescription B.2.2., § 2, alinéa 2, vise manifestement les affectations que la zone mixte d'habitation et d'entreprise peut recevoir (les logements, les commerces et les ateliers) par opposition aux destinations qui peuvent y être admises à titre secondaire mais qui en règle n'y ont pas leur place (notamment les bureaux); que, bien que cette prescription évoque "une fonction principale", il s'agit en réalité de plusieurs fonctions principales puisqu'il s'agit d'une zone mixte; que ce n'est donc pas l'usage impropre du singulier ("la fonction principale") à la prescription réglementaire B.2.2., § 2, alinéa 2, du P.R.D. qui permet de déterminer si la fonction principale est

celle de l'immeuble ou de la zone; que, dans les deux premiers paragraphes de cette prescription, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a défini quelles affectations principales pouvaient être accueillies dans les zones mixtes d'habitation et d'entreprise ainsi que les superficies qui pouvaient, par immeuble situé dans ces zones, être destinées à un autre usage, notamment les bureaux, moyennant le respect de certaines conditions; que, dès lors que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a non seulement régi les affectations dans cette zone mais également dans les immeubles qui s'y trouvent, la fonction principale à laquelle la présence d'une superficie de bureaux supérieure à 300 m² par immeuble, ne peut porter atteinte est non seulement celle de cet immeuble mais également celle de la zone où il se situe; qu'une telle superficie ne peut porter atteinte ni à la fonction principale de logement, de commerce ou d'atelier présente dans l'immeuble, ni aux fonctions principales de logement, de commerce ou d'atelier dans la zone mixte d'habitation et d'entreprise; qu'en veillant seulement à ce que la modification de l'affectation autorisée ne porte pas atteinte à la fonction principale de l'immeuble et en ne s'assurant pas qu'il n'était pas porté atteinte à la ou les fonctions principales de la zone où se trouve ce bâtiment, la partie adverse n'a pas fait une correcte application de la prescription réglementaire B.2.2., § 2, alinéa 2, du P.R.D.; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche, que la commune de Schaerbeek a été saisie par l'intervenant d'une demande visant à régulariser l'installation de 194 m² de bureaux au premier étage d'un ancien entrepôt rénové; que cette demande a été rejetée par le collège des bourgmestre et échevins de Schaerbeek au motif que l'immeuble accueillait déjà 110 m² de bureaux et que l'affectation de bureaux n'aurait dès lors plus constitué l'accessoire de l'activité commerciale installée dans le bâtiment de sorte que la prescription réglementaire B.2.2., § 2, alinéa 1^{er}, du P.R.D. n'aurait pas été respectée; que, dans son recours devant le collège d'urbanisme, l'intervenant ne précise pas l'étendue de sa demande de sorte qu'il faut considérer qu'elle avait le même objet que celle soumise au collège des bourgmestre et échevins; que la partie adverse n'a donc pas statué sur une requête qui n'avait pas été soumise en première instance et n'a pas excédé ses compétences; que le fait que lors de son audition, l'intervenant aurait, comme cela est précisé dans l'acte attaqué, proposé de réduire la superficie de bureaux de sorte qu'elle ne dépasse pas 200 m², ne suffit pas à attester de façon certaine qu'il ait décidé de modifier l'objet de son recours; que la partie adverse étant saisie d'une demande visant à ce que plus de 300 m² de bureaux soient aménagés dans un immeuble situé dans une zone mixte d'habitation et d'entreprise, elle devait, comme elle l'a fait, se prononcer à son égard sur la base de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de la prescription réglementaire précitée et non en vertu de son alinéa 1^{er}, comme le fit le collège des

bourgmestre et échevins; qu'en tant que l'incompétence de la partie adverse est alléguée dans la deuxième branche du moyen unique, celle-ci n'est pas fondée;

Considérant, par contre, qu'il apparaît que l'avis d'enquête publique précisait seulement que la superficie non affectée au logement était supérieure à 200 m²; que cette mention était insuffisante étant donné que la prescription réglementaire B.2.2., § 2, du P.R.D. régit différemment les possibilités d'aménagement de superficies de bureaux dans les zones mixtes de logement et d'entreprise selon que celles-ci sont comprises entre 200 m² et 300 m² ou supérieures à 300 m²; que les mesures particulières de publicité, visées par l'alinéa 2 du paragraphe 2 de la prescription B.2.2. devaient, par conséquent, pour permettre aux riverains d'émettre leurs réclamations en connaissance de cause, préciser que la superficie de bureaux concernée était supérieure à 300 m² et que c'était donc une application de la prescription B.2.2., § 2, alinéa 2, qui était sollicitée; que, sur ce point, la deuxième branche est fondée;

Considérant, quant à la troisième branche, que les points 4^o et 5^o du paragraphe 4 de la prescription réglementaire B.2.2. du P.R.D. interdisent que le rapport entre la superficie de planchers affectée à l'habitation et la superficie du sol soit inférieur à 0,5 dans l'îlot ou la partie d'îlot comprise dans la zone et que le rapport entre la superficie de planchers affectée de fait aux bureaux et la superficie du sol soit supérieur à 0,2 dans l'îlot ou la partie d'îlot comprise dans la zone; qu'il ne ressort ni de la motivation de l'acte attaqué ni de l'examen du dossier administratif que la partie adverse aurait vérifié le respect de ces exigences alors même que la requérante contestait le respect du rapport entre la superficie de planchers affectée de fait aux bureaux et la superficie du sol; que le fait que la superficie affectée aux bureaux en vertu de la décision entreprise recevait déjà une autre destination que le logement en exécution du permis ayant autorisé le 4 février 1992 l'aménagement d'un entrepôt, ne dispensait pas la partie adverse de s'assurer du respect des rapports prescrits par le P.R.D.; que, dès lors que celle-ci était saisie d'une demande visant à développer une nouvelle affectation (entrepôt aménagé en espace de bureaux), elle devait veiller à ce que celle-ci respecte la prescription B.2.2., § 4, 4^o et 5^o, et ne pouvait se limiter à présumer son respect en raison de la délivrance antérieure d'un permis ayant autorisé une autre affectation que le logement; que la troisième branche du moyen est fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 30 septembre 1997 par le collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale à Jean DORTHU et relatif à l'installation de bureaux au premier étage d'un ancien entrepôt rénové, sis chaussée de Louvain, 615 à Schaerbeek.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 173,53 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

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

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. DAOUT,	conseiller d'Etat,
KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.