

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 176.531 du 8 novembre 2007

A.85.350/XIII-1248

En cause :

GENOVESE Michele,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAFRAN, avocat,
Dieweg 274
1180 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Commune de Watermael-Boitsfort,
ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et
Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juillet 1999 par Michele GENOVESE qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999, rejetant son recours contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Watermael-Boitsfort du 9 février 1998 refusant de l'autoriser à agrandir une habitation située 48, avenue des Princes Brabançons et d'accorder des dérogations au plan particulier d'affectation du sol applicable;

Vu la requête introduite le 7 décembre 1999 par laquelle la commune de Watermael-Boitsfort demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 1999 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 6 septembre 2005 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 22 février 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 mars 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me C. DE LEMOS ESTEVES, loco Me J. SAFRAN, avocat, comparaissant pour le requérant, Me M. BOURGYS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me L. CAMBIER, 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 8 septembre 1997, un fonctionnaire de la commune de Watermael-Boitsfort établit un procès-verbal dans lequel il constate qu'une annexe a été édiflée illégalement à l'arrière de l'habitation de Michele GENOVESE.

2. Le 20 octobre 1997, le requérant sollicite un permis d'urbanisme pour régulariser cette construction. Une enquête publique est organisée des 15 au 29 décembre 1997. Le 29 janvier 1998, la commission de concertation émet un avis défavorable rédigé comme suit :

" Considérant la situation de la demande dans les limites du PPAS zone 10 «Vallée de la Héronnière» (A.E 1.4.93);
Considérant que le bâtiment principal existant dépasse déjà le gabarit maximum autorisé par ledit P.P.A.S;
Considérant qu'à cet endroit le P.P.A.S. ne prévoit pas de zone d'annexe dans le souci du maintien de la typologie existante;
Considérant que le bâtiment a déjà fait l'objet d'une extension en 1996 par l'ajout d'une chambre avec toiture inclinée au-dessus du garage;
Considérant que la volumétrie de l'extension proposée rompt avec la cohérence architecturale de la maison existante;
Considérant que les travaux réalisés en infraction sont de plus visibles à partir du parc régional de la Héronnière et portent atteinte aux caractéristiques urbanistiques du voisinage;
Considérant que la demande ne peut de par son importance être considérée comme une dérogation et est de ce fait inacceptable".

3. Le 9 février 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Watermael-Boitsfort refuse d'octroyer le permis sollicité pour les motifs suivants :

" Considérant que la demande n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques du plan particulier d'affectation du sol dénommé zone 10 «Vallée de la Héronnière» A.E. du 01.04.1993;

Considérant que par sa volumétrie, l'extension telle que réalisée porte atteinte aux données essentielles du plan particulier d'affectation du sol dénommé zone 10 «Vallée de la Héronnière» A.E. du 01.04.1993;

Considérant que la demande concerne une annexe dont la profondeur et l'aspect esthétique mettent en péril les qualités architecturales du bâti existant et brisent l'harmonie des façades latérales et arrières;

Considérant que les travaux sont visibles depuis le parc régional semi-naturel de la Héronnière".

4. Après avoir formé un recours contre cet acte devant le collège d'urbanisme et en l'absence de décision de cette instance dans le délai requis, Michele GENOVESE introduit le 10 juillet 1998 un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contre le refus de lui accorder le permis qu'il sollicite.

5. Le 9 novembre 1998, le service juridique de l'administration de l'aménagement du territoire du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale transmet au Ministre-Président un avis dans lequel il lui propose d'accueillir le recours et joint un projet d'arrêté formulé notamment comme suit :

- " Considérant que les motifs du refus (de la commune) sont critiquables; que les autorités doivent notamment examiner in concreto si la demande porte atteinte à une donnée essentielle du plan particulier d'affectation du sol; qu'en l'espèce, l'implantation et le volume de l'habitation voisine située au n° 46 dépassent de beaucoup celles de l'extension querellée; que, par voie de conséquence, la dérogation demandée par les requérants ne peut pas porter atteinte à une donnée essentielle du plan particulier d'affectation du sol; que raisonner autrement équivaldrait à blesser le principe de l'égalité de traitement;

Considérant en outre que si l'agrandissement de l'habitation rompt effectivement avec le style de l'architecture existante, il y a cependant lieu de noter que l'architecture du projet implanté en façade arrière tend vers une intégration à l'environnement végétal des jardins et que la construction n'est pratiquement pas visible de la rue; que, de plus, il s'agit d'une nette amélioration par rapport à la situation préexistante;

Considérant enfin qu'il peut être remédié au grief que l'extension est visible du parc semi-naturel de la Héronnière par l'aménagement de plantations à l'arrière du jardin des requérants, afin d'atténuer l'impact visuel incriminé;

(...)"

6. Le 6 mai 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rejette la demande du requérant et refuse de lui octroyer le permis ainsi que les dérogations au plan particulier d'aménagement du sol (P.P.A.S.) qu'il sollicitait. Il s'agit de l'acte attaqué motivé comme suit :

- " Considérant que la demande de permis d'urbanisme implique une dérogation aux prescriptions du plan particulier d'affectation du sol susvisé, notamment quant à l'implantation et au gabarit de l'extension envisagée;

Que le requérant a d'ailleurs sollicité dans sa demande de permis «l'autorisation de déroger à la profondeur autorisée par le PPAS en ce que l'annexe prolonge le bâtiment actuel de 5 m. (mais reste inférieure à la profondeur du voisin)»;

Considérant que le PPAS de la «Vallée de la Héronnière» a été approuvé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 1^{er} avril 1993 en vue d'assurer la sauvegarde et la protection des zones semi-naturelles et de parc situées sur son territoire;

Considérant que le bien faisant l'objet de la demande de permis est situé à proximité des zones semi-naturelles et de parc précitées et fait face par son côté intérieur (jardin) à ces dernières;

Que le PPAS précité prévoit des limitations strictes du développement des constructions situées à proximité des zones semi-naturelles et de parc;

Qu'ainsi, les villas situées le long de l'avenue des princes Brabançons sont soumises à des règles strictes en matière de volume et de gabarits;

Considérant que la demande de permis porte atteinte de manière importante au PPAS en prévoyant l'implantation d'un volume important dans la zone de cours et jardins; Que ce que la demande de permis qualifie d'annexe est en fait une construction établie sur deux niveaux disposant d'une nouvelle toiture;

Considérant que les règles édictées par le PPAS de la «vallée de la Héronnière» sont récentes; que ce PPAS a été adopté en avril 1993 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

Que les règles édictées par ce PPAS sont toujours adaptées à ce jour au voeu du Gouvernement d'assurer la protection des zones semi-naturelles et de parc reprises dans le territoire du PPAS précité;

Considérant que dans ces conditions il n'y a pas lieu d'autoriser les dérogations demandées au PPAS de la «vallée de la Héronnière»;

Qu'il n'y a pas lieu d'accueillir le recours de Monsieur et Madame GENOVESE";

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 118 et 138 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU), de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration; que, dans une première branche, il soutient que l'acte attaqué n'est pas valablement motivé, la partie adverse s'étant écartée sans s'en expliquer de l'avis qui lui avait été adressé par ses services et selon lequel le recours pouvait être accueilli; qu'il relève que, selon cet avis, en raison de la distance importante entre l'immeuble et le parc de la Héronnière, des plantations auraient suffi à occulter la construction érigée illégalement et à la cacher à la vue depuis le parc de la Héronnière et que, de même, l'annexe en cause n'aurait pas porté atteinte aux données essentielles du P.P.A.S., l'implantation de l'immeuble voisin étant bien plus profonde; qu'il estime que le refus de la partie adverse n'est pas non plus justifié parce qu'elle a accordé, dans des conditions similaires, des dérogations au P.P.A.S. qu'elle a refusées au requérant; qu'en réplique, il soutient que la partie adverse a fondé sa décision sur des motifs erronés parce que contraires aux indications techniques émises par ses services; qu'il estime que la partie adverse a considéré à tort que les dérogations au P.P.A.S. demandées ne pouvaient être accordées alors que le législateur a prévu spécifiquement une procédure pour les octroyer; que, dans son dernier mémoire, il soutient qu'il appartenait à la partie adverse de motiver la raison pour laquelle son projet entraînait en contradiction avec les prescriptions du P.P.A.S. dans la mesure où le volume d'une construction voisine autorisée dépassait de loin l'extension du projet; qu'il affirme que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé dès lors qu'il n'apparaît pas que l'avis du service juridique sollicité par la partie adverse aurait été pris en considération; que, dans une deuxième branche, il soutient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation "vu le donné existant, attesté par les propres services de la partie adverse"; qu'en réplique, il précise que si la partie adverse a examiné l'avis qui lui a été soumis, elle a nécessairement commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant une décision contraire aux faits; qu'il estime que le fait d'avoir recueilli l'avis de l'administration implique que la partie adverse explique une décision qui est contraire à ce qui pouvait légitimement être attendu à la

lecture dudit avis; que, dans une troisième branche, il affirme que la partie adverse n'a pas procédé à un examen concret de la cause avant de statuer; qu'il estime que seules des "vérités d'évidence" peuvent dispenser l'autorité de procéder à une appréciation sérieuse in concreto et que ces vérités sont absentes du dossier; qu'en réplique, il précise que cette branche du moyen est subsidiaire; qu'à titre principal, il estime que la partie adverse a mal exercé son pouvoir d'appréciation si elle l'a mis en oeuvre et que, subsidiairement, si elle n'en a pas usé, il conteste la légalité de l'acte attaqué car il a été pris sans que la demande ait été examinée; que, dans son dernier mémoire, il fait valoir que la troisième branche du moyen découlant du principe général de bonne administration, elle implique nécessairement une appréciation in concreto régie par une ligne de conduite cohérente de la part de l'autorité administrative; qu'il affirme que l'acte attaqué n'éclaire en rien la raison pour laquelle une construction voisine autorisée à l'époque dépassait de loin l'extension projetée; qu'à cet égard, il fait référence à un permis d'urbanisme récent autorisant l'extension d'une volumétrie bien plus importante que celle de l'annexe concernée, délivré pour la maison voisine à son bien; qu'il en déduit que la cohérence due par l'administration dans son appréciation du bon aménagement des lieux et quant au respect du fondement du plan d'aménagement applicable paraît fort douteuse en l'espèce;

Considérant, sur les trois branches du moyen réunies, qu'afin de statuer de façon éclairée, l'autorité administrative est tenue de solliciter les avis que les normes législatives ou réglementaires lui imposent de recueillir; qu'elle peut également, si elle s'estime insuffisamment informée, procéder d'initiative à d'autres consultations; que l'autorité doit par ailleurs permettre aux administrés de comprendre, par les motivations matérielle et formelle de ses actes, pour quelles raisons elle a décidé dans un sens déterminé; que cette obligation s'impose également lorsque la consultation à laquelle l'auteur d'une décision administrative a procédé, est facultative; qu'en effet, lorsque celui-ci sollicite un avis, il doit le prendre en considération quand bien même il n'était pas tenu de le demander; que le respect de cette obligation doit ressortir de la motivation de l'acte adopté;

Considérant qu'en l'espèce, l'avis facultatif donné le 9 novembre 1998 par le service juridique de l'administration de l'aménagement du territoire du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, visait à informer la partie adverse au sujet du recours contre la décision qui était entreprise devant elle afin de lui permettre de statuer en connaissance de cause; qu'il appartenait donc à la partie adverse d'expliquer au requérant, par le biais de la motivation de l'acte attaqué, les raisons pour lesquelles elle s'était écartée de la position exprimée par son service juridique; que tel est bien le cas; qu'il ressort en effet de la motivation formelle de la décision entreprise que la partie

adverse s'est écartée de l'avis qui lui avait été adressé parce qu'elle a estimé qu'il ne fallait pas seulement avoir égard aux considérations ayant fondé l'acte qui était contesté devant elle mais également à la volonté qu'elle avait exprimée en approuvant le P.P.A.S. applicable en l'espèce; qu'à la différence de la décision de l'intervenante, la partie adverse n'a pas refusé le permis sollicité parce que la construction n'était pas compatible avec le bâti existant ou était visible depuis un parc voisin; qu'elle l'a refusé parce qu'elle a considéré qu'une exigence essentielle énoncée dans le P.P.A.S. qu'elle avait approuvé, portait sur la stricte limitation du développement des constructions situées, comme en l'espèce, à proximité de zones semi-naturelles et de parc; qu'ainsi, selon la partie adverse, si l'édification d'un bâtiment de faible dimension pouvait être admise, en dérogation au P.P.A.S. sans qu'il soit porté atteinte à l'une de ses données essentielles, il n'en était pas de même de la construction de l'annexe concernée qui se présentait comme un bâtiment établi sur deux niveaux disposant d'une nouvelle toiture; que, dès lors que la partie adverse n'a pas fondé sa décision sur les mêmes motifs que ceux retenus par l'intervenante et sur lesquels portait l'avis du service juridique, elle ne s'est pas écartée de cet avis; qu'elle ne le fit que dans la mesure où elle n'a pas apprécié la légalité de la demande de régularisation qui lui était adressée au regard des mêmes éléments que ceux retenus par l'administration et n'est pas parvenue à la même conclusion; que sa décision est toutefois suffisamment motivée dès lors qu'elle a expliqué pourquoi elle a analysé la demande de cette manière et pour quelle raison elle a statué ainsi; que l'argumentation qui sous-tend l'acte attaqué ne contredit pas celle du service juridique et aucun élément ne permet de conclure qu'elle serait manifestement erronée ou ne résulterait pas d'un examen concret de l'affaire; que la circonstance qu'un permis d'urbanisme accordé ultérieurement pour la maison voisine, qui autoriserait une extension bien plus importante, ne dément pas cette analyse, la légalité de l'acte attaqué devant s'apprécier au moment où il a été pris, d'une part, et la construction autorisée ne paraissant pas dépasser en profondeur l'extension déjà existante, d'autre part; que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge du requérant.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.