

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 224.810 du 25 septembre 2013

A. 193.532/XV-1072

En cause : **ROUER** André,
ayant élu domicile chez
Me St. TOUSSAINT, avocat,
avenue Paul Hymans 71
1200 Woluwé-St-Lambert,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juillet 2009 par André Rouer, qui demande l'annulation de «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 mai 2009 par lequel son recours du 31 décembre 2008 contre la décision par laquelle le collège d'urbanisme refuse le permis tendant à régulariser la construction d'une lucarne en façade arrière et la modification des châssis du 2^e étage, remplacer la couverture de la toiture par des tuiles de teinte identique à celles des immeubles mitoyens, supprimer la couverture partielle de la cour arrière et réaménager l'ensemble en un bureau et sept logements de l'immeuble sis rue de Jérusalem, 13, à 1030 Schaerbeek, est déclaré recevable mais non fondé et le permis d'urbanisme est refusé»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme G. MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 31 juillet 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 septembre 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me St. TOUSSAINT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme G. MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Faits

Le requérant est propriétaire d'un immeuble sis rue de Jérusalem, 13 à 1030 Bruxelles. À la suite d'un contrôle effectué par le service de l'Urbanisme de la commune de Schaerbeek le 5 décembre 2002, un procès-verbal de constat d'infractions est rédigé à sa charge. Le 20 octobre 2003, il introduit, auprès de la commune une demande de permis d'urbanisme tendant, selon la «note explicative» du formulaire de demande, à la «mise en conformité d'un immeuble de logements non-conforme au RRU (comprenant 11 logements). Projet comprenant au mi-sous-sol un appartement une chambre; au rez surélevé 2 studios (dont un à vocation de bureau); au 1^{er} étage 2 studios; au 2^e étage 2 studios. En toiture: un appartement 1 chambre. Le projet prévoit une toiture en tuiles (actuellement roofing)...». La même demande de permis indique qu'il s'agit d'aménager 8 logements (2 studios et 6 appartements), et que la superficie de plancher totale est de 359 m² et est entièrement affectée au logement. Le 4 décembre, la commune adresse un accusé de réception de dossier incomplet soulignant qu'il convenait de joindre au dossier un plan précis de la situation projetée en indiquant l'emplacement des sanitaires à mettre en place pour chaque appartement. Le 8 avril 2004, la commune délivre un accusé de réception du dossier complet. Une enquête publique est organisée du 20 avril au 4 mai et ne donne lieu à aucune objection ou réclamation. Le 14 mai, la commission de concertation émet un avis unanime défavorable, et le fonctionnaire délégué fait de même le 28 juillet. Le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis le 24 août et exige la remise des lieux dans leur pristin état. Le requérant introduit le 23 septembre un recours auprès du collège d'urbanisme.

Le 25 novembre un nouveau procès-verbal de constat d'infractions a été établi, qui constate le maintien des infractions déjà relevées le 5 décembre 2002 et deux nouvelles infractions.

Le 1^{er} décembre 2008, le collège d'urbanisme rejette le recours comme recevable mais non fondé; le 31 décembre, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Par un arrêté du 7 mai 2009, le Gouvernement déclare le recours introduit par le requérant recevable mais non fondé. Après avoir retracé la procédure administrative suivie par le dossier, cet arrêté contient le passage suivant:

« À l'appui de son recours, le requérant avance les arguments suivants:

– Le collège d'urbanisme a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la division de l'immeuble est excessive et ne propose que des logements de piètre qualité. Il n'a pas tenu compte du fait qu'il s'agit d'un immeuble existant auquel seraient apportés des travaux améliorant l'habitabilité des logements (diminution du nombre de logements et hygiène).

– L'immeuble étant existant, il n'était pas possible de prévoir la création de locaux permettant d'entreposer des poubelles, des véhicules deux roues non motorisés et des voitures d'enfants. Il est à remarquer que le RRU du 21 novembre 2006, inapplicable à la présente demande introduite après son entrée en vigueur, ne s'applique qu'aux immeubles neufs. Le collège d'urbanisme a donc commis un excès de pouvoir.

– Le collège d'urbanisme a violé les principes d'égalité et de non-discrimination en refusant le permis d'urbanisme au vu des caractéristiques de certains éléments de la façade et du choix des matériaux utilisés alors que plusieurs immeubles de la rue de Jérusalem se trouvent dans une situation identique à celle de l'immeuble concerné.

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol ainsi que dans le périmètre du contrat de quartier Jérusalem;

Considérant qu'en application de l'article 329, § 4 du CoBAT, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 avril 2003 arrêtant les Titres I^{er} à VII du Règlement régional d'urbanisme, a cessé de plein droit de produire ses effets à la date du 1^{er} avril 2006 et ce, en l'absence d'adoption d'un nouveau règlement régional d'urbanisme.

Considérant qu'un nouveau règlement régional d'urbanisme a été adopté par un arrêté du Gouvernement du 21 novembre 2006 et est entré en vigueur le 3 janvier 2007; que toutefois ses différents titres ne s'appliquent qu'aux demandes de permis et de certificats d'urbanisme introduites après son entrée en vigueur.

Qu'en l'espèce, il y a lieu de se référer à l'article 174 du CoBAT qui permet à l'autorité de recours de subordonner la délivrance du permis à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement.

Considérant que le dossier administratif permet d'établir les observations suivantes:

Les logements

– Au demi-sous-sol, le logement une chambre doit être considéré comme étant un studio et ce en raison de l'absence de séparation entre la chambre et l'aire de circulation reliant le séjour et la cuisine;

– Au rez-de-chaussée, le local dit "à vocation de bureau" ne peut être considéré comme un logement vu sa faible superficie habitable;

– Les locaux situés à l’arrière du rez-de-chaussée, du 1^{er} et du 2^e étages se caractérisent pas une suite de petites pièces peu spacieuses de 6 à 9 m² qui se répartissent entre le bâtiment principal et son annexe. Cette configuration ne peut accueillir des studios décents;

– L’appartement dans les combles ne peut être considéré comme tel vu sa faible superficie habitable et leur éclairage naturel insuffisant.

Considérant que les faibles superficies des pièces habitables engendrent des compromis malheureux dans l’agencement des logements tels que proposés;

Les lucarnes

Considérant que les lucarnes en toiture avant et arrière constituent une rehausse de la façade. Que ces ouvrages sont inesthétiques et n’assurent pas suffisamment d’éclairage naturel dans les combles;

Considérant que pour la sauvegarde du bon aménagement des lieux, l’autorité de recours a le souci, dans l’examen des demandes qui lui sont soumises, du maintien et de l’amélioration de la qualité de vie et du confort des immeubles d’habitation;

Les châssis du 2^e étage

Considérant que les menuiseries extérieures des châssis placés au 2^e étage, côté façade à rue, présentent un nombre réduit de battants et suppriment dans la travée principale, le cintrage de la traverse supérieure ainsi que la symétrie des battants;

Considérant que le remplacement partiel des châssis s’est fait en dépit du maintien de l’unité architecturale de la façade à rue;

Conclusion:

Considérant que dans ce cadre, les défauts pointés ci-avant, relatifs à la subdivision de l’immeuble en sept logements dont vijf studios et twee appartements d’une chambre ne permettent pas de préserver les qualités d’habitabilité suffisantes de l’immeuble en le densifiant de manière excessive;

Considérant que les requérants ont demandé à être entendus; que l’audition prévue à l’article 171 du CoBAT a eu lieu le 3 février 2009;

Sur proposition du Ministre-président qui a les Pouvoirs locaux, l’Aménagement du Territoire, les Monuments et Sites, la Rénovation urbaine, le Logement, la Propreté publique et la Coopération au Développement dans ses attributions.

Arrête:

Article 1^{er}. Le recours au Gouvernement introduit le 31 décembre 2008 par Monsieur André ROUER contre la décision par laquelle le collège d’urbanisme refuse le permis tendant à régulariser la construction d’une lucarne en façade arrière et la modification des châssis du 2^e étage, remplacer la couverture de la toiture par des tuiles de teinte identique à celles des immeubles mitoyens, supprimer la couverture partielle de la cour arrière et réaménager l’ensemble en un bureau et sept logements dans l’immeuble sis rue de Jérusalem, 13 à 1030 Bruxelles est déclaré recevable mais non fondé.

Article 2. Le permis d’urbanisme est refusé.»

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l’article 30 de la Constitution, de l’article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ainsi que de la loi du 18 juillet 1966 sur l’emploi des langues en matière administrative;

en ce que l’acte attaqué comporte des mentions en néerlandais dans le texte rédigé en français;

alors qu’en vertu des dispositions visées au moyen, l’emploi des langues est réglé par la loi pour les actes de l’autorité publique et que celle-ci imposait précisément à

la partie adverse de rédiger le texte français exclusivement dans cette langue, sans y faire figurer aucune mention en néerlandais, le texte néerlandais devant être établi en regard du texte français; que, dans les développements du moyen, il indique que ce moyen est d'ordre public en ce qu'il dénonce une violation des règles sur l'emploi des langues, de sorte qu'il serait vain, pour la partie adverse, d'alléguer que le requérant n'a subi aucun grief du fait de la notification de l'arrêté attaqué établi en violation des règles sur l'emploi des langues;

Considérant que les seules mentions en néerlandais qui figurent dans le texte français de l'arrêté attaqué sont, dans le premier considérant des conclusions, la mention de «la subdivision de l'immeuble en sept logements dont “vijf” studios et “twee” appartements...»; qu'il s'agit manifestement d'une erreur purement matérielle dans la rédaction du texte, sans incidence sur sa légalité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 du CoBAT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de bonne administration, de l'erreur dans les motifs, de l'absence d'examen sérieux du dossier, ainsi que de l'excès de pouvoir;

en ce que, outre le rappel des antécédents de la procédure, le refus de permis d'urbanisme est motivé par les seules considérations reproduites ci-avant;

alors que disposant d'un pouvoir de réformation sur recours, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devait exposer, notamment au regard des critères définis aux articles 2 et 3 du CoBAT et des arguments invoqués dans le recours, les raisons pour lesquelles il refusait le permis d'urbanisme; qu'il expose que la motivation de l'acte attaqué se limite à appréhender certains aspects spécifiques de la demande de permis d'urbanisme, sans avoir égard à d'autres aspects du dossier (le remplacement de la couverture de la toiture par des tuiles de teinte identique à celles des immeubles mitoyens, la suppression de la couverture partielle de la cour arrière, des percements dans les murs porteurs existants, la construction d'escaliers entre les paliers et l'aménagement de nouveaux espaces sanitaires), avant de déclarer le recours non fondé et de refuser le permis d'urbanisme sollicité; qu'il reproche à partie adverse de n'avoir pas exposé les raisons pour lesquelles elle n'a pas eu égard aux arguments exposés dans le recours, et, plus fondamentalement, de ne pas indiquer les raisons pour lesquelles elle a refusé le permis d'urbanisme au regard des critères énoncés aux articles 2 et 3 du CoBAT; qu'il relève que la partie adverse n'a pas tenu compte du fait que l'immeuble considéré n'est pas un immeuble neuf, mais qu'il s'agit d'un immeuble existant au sein duquel des travaux de transformation

intérieurs seraient apportés, et qu'elle n'a pas non plus eu égard au fait que le projet était susceptible d'améliorer substantiellement l'habitabilité, la qualité de vie et le confort au sein de l'immeuble par la réduction du nombre d'unités de logements de 10 à 7 entités, l'amélioration de l'hygiène (installation de toilettes et douches privatives pour chaque entité de logement, installation de cuisines avec évier et branchements électriques nécessaires); qu'il reproche également à la partie adverse de n'avoir pas tenu compte de l'argument tiré du principe d'égalité en ce que des actes et travaux identiques avaient été autorisés pour d'autres immeubles de la même rue; qu'il estime que la partie adverse n'a pas motivé sa décision au regard des critères énoncés aux articles 2 et 3 du CoBAT, en ne prenant pas en considération les besoins sociaux et économiques de la collectivité, le contexte urbain, économique et social, les transformations répondant aux besoins spécifiques du quartier; qu'il relève également plusieurs erreurs de fait dans l'examen du dossier de demande de permis d'urbanisme, et cite:

- la destination du local «à vocation de bureau» au rez-de-chaussée, que la partie adverse a considéré comme logement;

- la faible superficie habitable et l'éclairage naturel insuffisant de l'appartement dans les combles, qui présente une superficie de plancher d'environ 46 m² comprenant un living, une cuisine, une chambre, un dressing et une salle de douche avec w.c., et est éclairé, à l'avant, par des lucarnes en toiture permettant, l'éclairage naturel de la cuisine à gauche et du living à droite et, à l'arrière, la chambre, qui est destinée à être occupée surtout le soir et la nuit, soit des périodes pendant lesquelles l'éclairage naturel est inexistant;

- les lucarnes en toiture avant et arrière que la partie adverse a considérées comme une rehausse de la façade, alors qu'il s'agit d'un ouvrage en saillie sur le plan incliné de la toiture, implanté en retrait par rapport au plan principal des façades;

qu'il indique encore que la partie adverse a affirmé qu'elle avait le souci du maintien et de l'amélioration de la qualité de vie et du confort des immeubles d'habitation, sans avoir égard au fait que la demande de permis d'urbanisme litigieuse visait précisément à améliorer substantiellement l'habitabilité, la qualité de vie et le confort au sein de l'immeuble considéré;

qu'en réplique, il constate que la partie adverse ne conteste pas ne pas avoir répondu à toutes les objections qu'il avait soulevées dans son recours et qu'elle a uniquement examiné l'objet principal de la demande, soit la division de l'immeuble en logements, sans examiner les autres aspects qu'elle a qualifiés «d'accessoires»; qu'il en déduit qu'elle reconnaît n'avoir procédé qu'à un examen partiel et superficiel du projet, et considère que les articles 2 et 3 du CoBAT s'imposent à la partie adverse dans le cadre de l'instruction et de la délivrance des permis d'urbanisme et qu'il est manifeste qu'en l'espèce, cette dernière n'a pas pris en

compte les besoins sociaux et économiques de la collectivité dans son appréciation de la demande de permis d'urbanisme qu'il a introduite;

Considérant que la partie adverse a exposé les raisons pour lesquelles elle a considéré que le projet, par la densification des logements qu'il prévoyait par rapport à ce qui était précédemment autorisé, sans qu'il faille avoir égard à la situation de fait irrégulièrement créée, n'était pas compatible avec sa conception du bon aménagement des lieux; qu'il s'agit là du motif principal pour lequel le permis sollicité est refusé; que ce motif n'est pas critiqué et est déterminant;

Considérant que le «bureau» que la partie adverse aurait erronément qualifié de logement est mentionné dans la demande de permis d'urbanisme comme un studio; que cette demande ne mentionne aucune superficie affectée à usage de bureau; que ce local porte, sur le plan déposé au dossier, une mention illisible; qu'une pièce attenante à une douche et une toilette a raisonnablement pu être considérée comme un logement; que les fenêtres du niveau le plus élevé sont, sur les plans déposés, au-dessus de la corniche, mais en retrait de quelques centimètres seulement par rapport au plan des façades, et de petite dimension; qu'il n'apparaît pas que la partie adverse ait commis d'erreur de fait ou ait omis un élément important de la demande;

Considérant que la présence, dans le quartier, d'immeubles présentant des caractéristiques proches de ce que le projet du requérant prévoit n'implique pas que ces immeubles procèdent d'une conception urbanistique comparable, ni qu'ils aient fait l'objet d'une autorisation;

Considérant que les multiples références que l'arrêté attaqué fait à la petite taille des logements prévus, à celle de certaines pièces, à l'éclairage insuffisant, à la qualité de vie et d'habitabilité et au confort témoignent de ce que la partie adverse a eu égard aux «besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie» visés à l'article 2 du CoBAT; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 174 et 191 du CoBAT, du principe général de bonne administration et de proportionnalité, de l'absence d'examen sérieux du dossier, ainsi que de l'excès de pouvoir,

en ce que la partie adverse a refusé le permis d'urbanisme sollicité au motif que la subdivision de l'immeuble en 7 logements ne permettait pas de préserver les qualités d'habitabilité suffisantes de l'immeuble en le densifiant de manière excessive,

alors que la réalisation d'actes et travaux visant à réduire davantage la densité de l'immeuble pouvait soit être imposée au titre de condition du permis d'urbanisme en application de l'article 174, alinéa 1^{er}, du CoBAT en vue de sauvegarder le bon aménagement des lieux, soit être autorisée après le dépôt de plans modificatifs par le demandeur dans le cadre de la procédure visée à l'article 191 du CoBAT;

qu'il expose en substance que la partie adverse disposait, le cas échéant, pour rendre le projet conforme à sa propre conception du bon aménagement des lieux, de deux possibilités, à savoir imposer l'exécution de quelques travaux d'aménagement, au titre de condition du permis d'urbanisme, ou demander le dépôt de plans modificatifs en vue de faire disparaître de la demande la dérogation visée à l'article 153, § 2, du CoBAT, mais qu'elle n'a eu aucun égard au principe de proportionnalité, préférant refuser purement et simplement le permis plutôt que d'utiliser, dans le respect du principe général de bonne administration, les possibilités qui s'offraient à elle en vertu soit de l'article 174, soit de l'article 191 du CoBAT;

Considérant que l'article 174 du CoBAT porte en son alinéa 1^{er} que «le Gouvernement peut délivrer le permis, assortir le permis de conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux ou refuser le permis»; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à l'alinéa 2 qui ne vise que le cas où des dérogations sont demandées, vu qu'en l'occurrence la demande ne contenait aucune demande de dérogation;

Considérant qu'il n'est permis à l'autorité qui délivre un permis d'imposer des conditions que lorsque celles-ci portent sur des aménagements mineurs qui ne remettent pas en cause la conception de base du projet; que, dans la présente espèce, c'est le principe même de la division de l'immeuble en sept logements qui, selon la partie adverse, ne permet pas de préserver les qualités d'habitabilité suffisantes de l'immeuble; qu'il s'agit là d'une appréciation en opportunité qui ne dénote aucune violation du principe de proportionnalité et qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de censurer; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-cinq septembre deux mille treize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY