

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 228.547 du 26 septembre 2014

A. 192.281/XV-1008

En cause : **la commune de Schaerbeek,**  
ayant élu domicile chez  
Me J. SAMBON, avocat,  
rue des Coteaux 227  
1030 Bruxelles,

contre :

**1. la Région de Bruxelles-Capitale,**  
**2. le Collège d'Urbanisme de**  
**la Région de Bruxelles-Capitale,**  
ayant élu domicile chez  
Me J.-P. LAGASSE, avocat,  
place de Jamblinne de Meux 41  
1030 Bruxelles,

Partie intervenante:

**SARI** Gulnaz,  
ayant élu domicile  
avenue Rogier 10  
1030 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 20 avril 2009 par la commune de Schaerbeek qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 janvier 2009 par lequel «le recours au Gouvernement introduit le 29 octobre 2008 par Monsieur et Madame Sari contre la décision du collège d'urbanisme par laquelle il refuse le permis d'urbanisme pour la construction d'une lucarne (chien assis) sur toute la longueur de la façade à rue de l'immeuble situé avenue Rogier, 10, à Schaerbeek est déclaré recevable et fondé» et par lequel «le permis d'urbanisme y relatif est délivré»;

Vu l'ordonnance du 16 juillet 2009 qui accueille la demande d'intervention introduite par Gulnaz SARI le 2 juillet 2009;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique et en intervention 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 28 avril 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 mai 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me G. VANHAMME, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour les parties adverses et Me G. BELVA, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, 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;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit:

Le 5 juillet 2005, les services compétents de la commune de Schaerbeek dressent un procès-verbal d'infraction à charge de Halil Sari et Gulmaz Sari, propriétaires de l'immeuble sis au n° 10 avenue Rogier, pour avoir construit, sans permis d'urbanisme, une lucarne (chien-assis) sur toute la largeur de la façade, visible depuis l'espace public et recouverte de bitume noir.

Le 7 février 2006, les précités introduisent une demande de permis d'urbanisme en vue d'obtenir pour cet immeuble la régularisation d'une situation existante: «construction en toiture d'un chien assis en vue d'améliorer l'espace de vie dans les combles habitables en augmentant les surfaces vitrées et donc l'apport de lumière».

La commune de Schaerbeek accuse réception du dossier complet en date du 21 août.

Lors de sa séance du 29 septembre, la commission de concertation donne l'avis défavorable suivant:

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, le long d'un espace structurant et en liseré de noyau commercial du Plan Régional d'Affectation du Sol arrêté par Arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que le projet vise à régulariser la construction d'une lucarne en façade avant;

Vu le P.V. dressé le 5 juillet 2005;

Considérant que la lucarne n'améliore en rien l'habitabilité des pièces d'habitation sous combles;

Considérant que cette lucarne est construite sur toute la largeur de la façade et qu'elle est visible de la rue;

Considérant en outre que cette lucarne est inesthétique et nuit à l'architecture du bâtiment;

AVIS DÉFAVORABLE»;

Le 30 novembre, le fonctionnaire délégué donne un avis défavorable reprenant la motivation de l'avis de la commission de concertation.

Le 12 décembre, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis.

Le 8 janvier 2007, Halil Sari et Gulmaz Sari introduisent un recours contre cette décision auprès du Collège d'urbanisme, lequel décide, le 31 octobre 2008, de déclarer le recours recevable et non fondé, pour les motifs suivants:

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, le long d'un espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement du plan régional d'affectation du sol;

Considérant que c'est pour de justes motifs que le Collège adopte que tant la commission de concertation que le fonctionnaire délégué ont avisé défavorablement la demande».

Le 20 novembre 2008, les demandeurs de permis introduisent un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. À cette occasion, ils précisent ce qui suit:

« l'architecte qui s'est occupé de notre demande de régularisation a commis une erreur sur la situation projetée pour "l'objet de la demande". En effet, il a dessiné comme si la lucarne est en continuité du mur avant du bâtiment juste après la corniche alors qu'elle est en retrait d'environ 1.50 mètre par rapport à la corniche.»

Par un courrier du 11 décembre 2008, et comme ils l'avaient annoncé dans leur recours précité, les consorts Sari transmettent au Gouvernement les plans corrigés relatifs à la demande de permis d'urbanisme de régularisation, qui laissent apparaître que, comme dans la situation existante dont la régularisation était sollicitée, la lucarne litigieuse se situe bien en retrait d'environ 1,50 m par rapport à la corniche.

Par un arrêté du 29 janvier 2009, le Gouvernement décide de déclarer le recours recevable et fondé et de délivrer le permis d'urbanisme pour les motifs suivants:

« - Considérant qu'à l'appui de leur recours les requérants font valoir les arguments résumés comme suit:

- Considérant que la lucarne a été réalisée dans le but d'apporter plus de luminosité dans la pièce.
- Considérant que la construction se trouve en retrait de 1 m 50 par rapport à la corniche.
- Considérant que la lucarne ne nuit pas à l'architecture du bâtiment.

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 1er à VII du Règlement régional d'urbanisme, a cessé de plein droit de produire ses effets à la date du 1<sup>er</sup> 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;

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement du plan régional d'affectation du sol;

Considérant que la demande vise à régulariser la construction d'une lucarne (chien-assis) sur toute la longueur de la façade à rue.

Considérant qu'en l'espèce, il y a lieu de constater que la lucarne située en retrait de 1m50 par rapport à la corniche et présentant une hauteur de moins d'1 mètre n'est pratiquement pas visible depuis l'espace public;

Considérant que le faible impact visuel qu'elle est susceptible d'occasionner ne constitue ni une gêne pour les caractéristiques urbanistiques et esthétiques de la zone ni une atteinte à l'aspect architectural de la façade à rue;

Considérant pour le surplus que l'aménagement de cette lucarne améliore les conditions de confort et d'habitabilité sous les combles en offrant un meilleur éclairage naturel de l'habitation;

Considérant par conséquent que la construction de la lucarne en façade à rue ne porte pas atteinte au bon aménagement des lieux;

Considérant que les requérants n'ont pas demandé à être entendus;

[...]»;

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'acte attaqué, adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, s'est substitué à la décision du Collège d'urbanisme du 31 octobre 2008; que ledit Collège, qui n'est pas l'auteur de la décision contestée par le présent recours, doit être mis hors de cause;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 124, 153, 157, 170, 172, 174 et 191 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après: CoBAT), de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2002 déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la contradiction entre les motifs et le dispositif, et de l'excès de pouvoir;

que la partie requérante soutient que l'acte attaqué est entaché d'une contradiction entre ses motifs et son dispositif; qu'elle relève qu'après avoir mentionné les arguments des demandeurs, la motivation de l'acte attaqué indique qu'en réalité, la lucarne se situe en retrait par rapport à la corniche mais que le permis d'urbanisme est délivré sur la base des plans initialement joints à la demande de permis, qui, quant à eux, prévoient la construction de la lucarne (chien-assis) dans le prolongement du mur de façade à rue et non en retrait par rapport à la corniche; qu'elle en déduit qu'il y a une contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte attaqué, les premiers reposant sur une situation de fait différente du projet défini par les plans dont la réalisation est autorisée par le dispositif; qu'elle rappelle par ailleurs que l'autorité de recours doit se prononcer sur la même demande que celle sur laquelle l'autorité de première instance a statué, la seule exception étant l'hypothèse de l'application de l'article 191 du CoBAT, mais qu'en l'espèce, aucune modification ne fut apportée à la demande et aucun plan modificatif ne fut déposé;

qu'en réplique, la requérante expose qu'elle n'a eu connaissance du pli recommandé adressé le 11 décembre 2008 par les conjoints Sari au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, complétant leur recours du 28 novembre 2008, que par le dépôt du dossier administratif de la partie adverse dans le cadre du présent recours; qu'elle souligne que ni la motivation de l'acte attaqué, ni son dispositif, ne font référence à des plans modifiés qui auraient été introduits par les demandeurs et relève que ces plans «corrigés» ont été communiqués en fin de procédure de recours, sans avoir été soumis au Collège d'urbanisme; qu'elle estime que l'autorité ne peut examiner, sur recours, que les plans initialement soumis au collège des bourgmestre et échevins; qu'elle soutient également que ces plans ne rencontrent pas les exigences de l'article 191 du CoBAT, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une modification accessoire, puisqu'elle porte sur l'objet même de la demande initiale, à savoir la configuration précise de la lucarne; qu'elle ajoute que cette modification, qui est substantielle, ne vise pas à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux et formulées lors de la phase d'instruction tant par le collège des bourgmestre et échevins que par la commission de concertation et le fonctionnaire délégué, ni à faire disparaître de la demande les dérogations qu'elle suscite; qu'elle estime que les conditions permettant au demandeur de permis de modifier d'initiative ses plans à la suite de l'instruction du dossier sans être obligé de réintroduire une nouvelle demande ne sont pas respectées en l'espèce et que le Gouvernement ne pouvait accorder le permis sur la base de ces plans «corrigés» sans soumettre à nouveau le projet amendé à l'ensemble de la procédure d'instruction, à peine de vider d'utilité la formalité substantielle de l'enquête publique et des avis des instances consultatives;

que dans son dernier mémoire, elle expose à nouveau ses arguments, en particulier quant à la contradiction qu'elle dénonce; qu'elle soutient qu'il est indifférent que la demande ait été qualifiée de régularisation, puisque les plans de régularisation

aménagent la situation existante; qu'elle souligne que la commission de concertation, le fonctionnaire délégué et le collège des bourgmestre et échevins se sont fondés sur les plans initialement déposés et que l'autorité ne pouvait accorder le permis sur la base des plans tels qu'ils ont été modifiés;

Considérant que la demande de permis d'urbanisme introduite auprès de la commune de Schaerbeek décrit son objet de la manière suivante: «Régularisation d'une situation existante: construction en toiture d'un chien assis en vue d'améliorer l'espace de vie dans les combles habitables en augmentant les surfaces vitrées et donc l'apport de lumière»; qu'il s'en déduit que la demande porte sur le «chien assis» tel qu'il a été construit, sans qu'il y soit apporté aucune modification; qu'il résulte de l'avis de la commission de concertation, de l'avis du fonctionnaire délégué ainsi que de la décision du collège des bourgmestre et échevins qu'aucune erreur n'a pu être commise quant à l'objet de la demande qui est exclusivement de régulariser la situation résultant des travaux effectués illégalement; qu'à la demande sont jointes des photographies de l'immeuble concerné; qu'il apparaît clairement que la «lucarne» construite irrégulièrement ne se trouve pas dans le prolongement de la façade, contrairement à ce qu'indiquent les plans joints à la demande de permis, mais qu'elle est en retrait par rapport à la corniche; que les plans déposés par les demandeurs de permis lors de leur recours au Gouvernement tendent à rectifier l'erreur contenue dans les plans annexés à la demande et non à modifier l'objet de celle-ci; que le projet autorisé par l'acte attaqué est celui indiqué dans les plans corrigés et transmis au Gouvernement le 11 décembre 2008, sur lesquels figurent de manière correcte les travaux pour lesquels la régularisation est demandée; que, partant, il n'existe aucune contradiction entre le dispositif de l'acte attaqué et sa motivation, qui fait état d'un retrait de la lucarne de 1,50 m par rapport à la corniche; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 124, 153, 157, 170, 172, 174 et 191 du CoBAT, de la violation des prescriptions H.21 et H.24 du plan régional d'affectation du sol (PRAS) arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 mai 2001, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, de l'absence d'examen sérieux du dossier et de l'excès de pouvoir, en ce que le Gouvernement n'a pas rencontré les avis circonstanciés émis lors de l'instruction administrative de la demande et qu'il a commis une erreur manifeste d'appréciation;

que la requérante expose que toutes les instances concernées ont donné des avis ou pris des décisions défavorables quant à la demande de permis d'urbanisme en relevant notamment que le bien se situe en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, le long d'un espace structurant et en liseré de noyau

commercial du PRAS, que la lucarne n'améliore en rien l'habitabilité des pièces d'habitation sous les combles, que cette lucarne est construite sur toute la largeur de la façade, qu'elle est visible de la rue, qu'elle est inesthétique et nuit à l'architecture du bâtiment; qu'elle estime également qu'en affirmant que la demande de permis d'urbanisme porte sur une «lucarne située en retrait de 1,50 m par rapport à la corniche», la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que cette lucarne est construite sur toute la largeur de la façade et est visible de la rue; qu'elle ajoute que la partie adverse n'a pas tenu compte des prescriptions H.21 et H.24 du PRAS en n'imposant pas des conditions particulières malgré l'implantation du projet en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement alors que la lucarne, qui s'étend sur toute la largeur de la façade, ne peut être qualifiée de «lucarne» mais qu'il s'agit d'une réelle rehausse de la façade; qu'elle se réfère à ce propos à la définition que le Règlement régional d'urbanisme (R.R.U.) donne de la lucarne et qui, bien que ce règlement, entré en vigueur le 3 janvier 2007, ne s'applique pas à la demande introduite par les consorts Sari, exprime la conception que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se fait du bon aménagement des lieux et souligne que selon le R.R.U., la largeur totale des lucarnes ne peut dépasser 2/3 de la largeur de la façade, alors qu'en l'espèce, la lucarne litigieuse s'étend sur toute la largeur de la façade, ce qui la rend visible depuis l'espace public, dans la mesure où l'immeuble d'implantation est surélevé par rapport à l'immeuble voisin, sis au n° 12 de l'avenue Rogier;

qu'en réplique, elle indique que l'exigence de motivation formelle adéquate requiert que l'acte attaqué expose en quoi les prescriptions H.21 et H.24 du PRAS sont respectées en l'espèce, alors que la motivation de l'acte attaqué est muette sur les exigences inhérentes aux «zones d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement» et aux «espaces structurants»; qu'elle rappelle qu'en cas de modification de la situation existante de fait des gabarits ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public, des conditions particulières doivent être arrêtées par le permis après avis de la commission de concertation, ce qui n'a pas été le cas; qu'elle relève également que le permis n'établit pas que les actes et travaux «préservent et améliorent la qualité du paysage urbain», conformément à la prescription H.24 du PRAS; qu'elle fait valoir que si le R.R.U. n'avait pas de portée réglementaire contraignante en ce qui concerne la demande de permis d'urbanisme introduite par les consorts Sari, il constituait une ligne de conduite pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont il ne pouvait s'écarter que moyennant une motivation adéquate;

que dans son dernier mémoire, elle rappelle que le moyen est pris à la fois de la violation des prescriptions H.21 et H.24 du PRAS et de celle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle soutient, d'une part, que la motivation est muette en ce qui concerne les exigences inhérentes à la

ZICHEE et aux espaces structurants et, d'autre part, que les conditions particulières visées par la prescription H.21 ne constituent pas une faculté mais bien une condition pour que puisse être modifiée la situation existante de fait des gabarits ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public; qu'elle ajoute que le permis n'établit pas que les actes et travaux préservent la qualité du paysage urbain;

Considérant que la prescription H.21 du PRAS, relative aux zones d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, dispose comme suit:

« Dans ces zones, la modification de la situation existante de fait des gabarits ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public, est subordonnée à des conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ou de valoriser les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de ces périmètres ou de promouvoir leur embellissement, y compris au travers de la qualité de l'architecture des constructions et des installations à ériger.

Ces conditions particulières sont arrêtées par plan particulier d'affectation du sol, par règlement d'urbanisme ou en vertu de la législation relative à la conservation du patrimoine immobilier. À défaut, elles sont arrêtées après avis de la commission de concertation.»;

Considérant que la prescription H.24 du PRAS, relative aux espaces structurants, énonce ce qui suit:

« Les actes et travaux qui impliquent une modification de la situation existante de fait de ces espaces et de leurs abords visibles depuis les espaces accessibles au public préservent et améliorent la qualité du paysage urbain.

En outre, les espaces structurants arborés doivent être plantés de manière continue et régulière.»;

Considérant que l'objet du permis est visible depuis les espaces publics et que l'immeuble se situe avenue Rogier, qui constitue un «axe structurant», de sorte que les prescriptions H.21 et H.24 du PRAS sont applicables;

Considérant que dans la motivation de l'acte attaqué, il est énoncé que la lucarne n'est «pratiquement pas visible depuis l'espace public», que le «faible impact visuel» qu'elle est susceptible d'occasionner «ne constitue ni une gêne pour les caractéristiques urbanistiques et esthétiques de la zone ni une atteinte à l'aspect architectural de la façade à rue» et que «l'aménagement de cette lucarne améliore les conditions d'habitabilité sous les combles en offrant un meilleur éclairage naturel de l'habitation», de sorte que la construction en cause ne porte pas atteinte au bon aménagement des lieux;

Considérant que ces motifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles, contrairement au fonctionnaire délégué et au Collège d'urbanisme, le Gouvernement a estimé, d'une part, que les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de la zone sont sauvegardées et valorisées, et, d'autre part, que la

construction en cause préserve le paysage urbain; que la partie requérante est en défaut d'établir que l'appréciation ainsi portée par l'auteur de l'acte attaqué serait entachée d'une erreur manifeste; qu'elle n'indique pas à quelles conditions particulières le permis aurait, selon elle, dû être subordonné; que le second moyen n'est pas fondé,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Le Collège d'urbanisme est mis hors de cause.

### **Article 2.**

La requête est rejetée.

### **Article 3.**

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le vingt-six septembre deux mille quatorze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY