

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

**A R R Ê T**

n° 230.476 du 11 mars 2015

207.626/XV-2156

En cause : **la s.a. CATHELEC,**  
ayant élu domicile chez  
Me N. BARBIER, avocat,  
chemin du Stocquoy 1  
1300 Wavre,

contre :

**la Région de Bruxelles-Capitale.**

---

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

Vu la requête introduite le 9 janvier 2013 par la s.a. Cathelec qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2012 qui rejette son recours contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de Woluwe-Saint-Pierre du 8 février 2011 refusant la régularisation de l'aménagement de deux zones de manœuvre dans la zone de recul avenue de Tervueren, 313-315, et qui refuse le permis de régularisation;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 16 décembre 2014 à 9 heures 30;

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

Entendu, en ses observations, Me A. TRIGAUX, *loco* Me N. BARBIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis contraire, M. M. QUINTIN, premier auditeur chef de section 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 du recours se présentent comme suit:

La requérante a son siège social avenue de Tervueren, 313, à Woluwe-Saint-Pierre. Elle déclare être propriétaire de deux maisons jumelées situées dans cette avenue aux numéros 313 et 315.

Ces maisons sont situées, au plan régional d'affectation du sol, en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE). Elles sont incluses dans le périmètre de protection de deux biens classés, à savoir le palais Stoclet et l'immeuble situé avenue de Tervueren, n° 305.

Le 26 mars 2010, le bourgmestre écrit à la requérante qu'il a été constaté que celle-ci avait réaménagé la zone de recul en zone de stationnement en infraction à l'article 11, § 1<sup>er</sup>, du Titre I<sup>er</sup>, du Règlement régional d'urbanisme (R.R.U.) et en violation du permis d'urbanisme qui lui a été délivré le 29 septembre 2009 et qui prévoyait à cet endroit la création d'une zone de plantation.

La requérante ne produit pas le permis d'urbanisme du 29 septembre 2009; elle ne conteste toutefois pas avoir méconnu ce permis en modifiant, sans autorisation préalable, la zone de plantation initialement prévue dans la zone de recul.

Le 28 juin, elle introduit auprès de l'administration communale une demande de permis d'urbanisme en vue d'obtenir la régularisation de «l'aménagement de deux zones de manœuvre dans la zone de recul avant» des deux maisons situées avenue de Tervueren, 313 et 315.

Selon la note explicative accompagnant la demande, il s'agirait d'une zone de manœuvre et non d'une zone de stationnement permanente; cette zone serait réalisée à l'aide de «dalles-gazon».

La demande de permis précise que le «projet» nécessite l'autorisation de déroger au Titre I<sup>er</sup>, chapitre IV, article 11, du règlement régional d'urbanisme pour l'aménagement et l'entretien des zones de recul en signalant en même temps que

«l'aménagement consiste en une zone de manœuvre recouverte de matériaux perméables et non en une zone de stationnement permanente».

Sur le vu du dossier que la requérante communique au Conseil d'État, la demande de permis n'est pas accompagnée de plans ni de documents justificatifs.

Selon la décision du 8 février 2011 du collège des bourgmestre et échevins, évoquée ci-après, la demande a été soumise à une enquête publique au cours de laquelle aucune réclamation n'a été introduite et la commission de concertation a émis un avis défavorable le 25 novembre 2011, dont le contenu est reproduit dans l'acte attaqué. Le fonctionnaire délégué a également donné un avis défavorable qui est repris dans la décision du 8 février 2011 et dans lequel il considère en substance que l'accès automobile nuit à la qualité de la zone de recul, que le projet déroge au règlement régional d'urbanisme (article 11 du Titre I<sup>er</sup>), que la dérogation ne peut pas être accordée en raison de la situation remarquable des lieux et que les travaux portent atteinte au bon aménagement des lieux.

Le 8 février, le collège des bourgmestre et échevins refuse en conséquence de délivrer le permis. Il estime que la zone de recul doit être aménagée en jardin et ne peut pas être transformée en espace de stationnement ou de manœuvre, sauf en ce qui concerne les espaces existant face aux zones latérales. La décision de refus aurait été notifiée à la requérante par un courrier du 17 février.

Par une lettre recommandée datée du 17 mars, envoyée le lendemain, la requérante forme un recours administratif contre cette décision de refus. Le recours expose les faits, justifie sa recevabilité et indique son objet mais omet de développer les raisons de fond pour lesquelles son auteur demande la réformation de la décision.

Le 17 mai, la requérante envoie au Gouvernement un «*erratum*» qui contient une réfutation des motifs de refus.

Le 27 mai, le Collège d'Urbanisme émet un avis défavorable fondé sur l'article 11, § 1<sup>er</sup>, du Titre I<sup>er</sup>, du Règlement régional d'urbanisme.

Le 18 octobre 2012, le Gouvernement déclare le recours recevable mais non fondé; il refuse en conséquence le permis d'urbanisme de régularisation.

Le rejet se fonde sur les motifs suivants:

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

Gouvernement du 3 mai 2001; que le bien est également repris dans la zone de protection du palais Stoclet, sis avenue de Tervueren, 281, et dans celle de la maison de style art nouveau, sise avenue de Tervueren, 305;

Considérant que la demande vise à régulariser l'aménagement de deux zones de manœuvre dans la zone de recul, aménagées en dalles-gazon; que la demande contrevient à l'article 11 du Titre I du RRU;

Considérant que le Gouvernement estime que c'est à juste titre que les autorités délivrantes et d'avis de première instance ont toutes considéré qu'il ne pouvait être fait droit à la demande de dérogation sollicitée, laquelle ne contribue en aucune façon à la préservation de la ZICHEE et au bon aménagement des lieux à cet endroit;

Que, plus précisément, s'agissant d'une zone urbanistique particulièrement protégée au regard notamment des monuments classés qu'elle contient, la faculté pour la demanderesse de disposer d'une aire de manœuvre (ou de stationnement plus étendue) doit, au regard de l'intérêt général, céder le pas sur la préservation de cette zone; que d'ailleurs, l'aménagement demandé n'évite nullement les sorties de véhicules directement sur l'avenue de Tervueren.».

La partie requérante affirme que la décision du 18 octobre 2011, qui constitue l'acte attaqué, lui a été notifiée le 9 novembre 2012;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2, 153, § 2, et 174 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), de la prescription n° 21 du plan régional d'affectation du sol (PRAS) adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 mai 2001, de l'article 11 du Titre I<sup>er</sup> du règlement régional d'urbanisme (R.R.U.) adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 21 novembre 2006, du principe de proportionnalité et du raisonnable, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe d'égalité et de non-discrimination, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation,

en ce que le permis est refusé sur la base de la non-conformité des actes et travaux à l'article 11 du titre I<sup>er</sup> du R.R.U., à la prescription particulière 21 du PRAS et au bon aménagement des lieux,

alors que, première branche, la demande de permis de régularisation est conforme à l'article 11 du titre I<sup>er</sup> du R.R.U. et, partant, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en soutenant le contraire,

et alors que, seconde branche, invoquée à titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait estimer que la demande nécessite une dérogation à cette disposition, encore faut-il souligner que la partie adverse fonde sa décision de refus sur des motifs erronés et commet une inégalité de traitement;

qu'à propos de la première branche, la requérante conteste la nécessité d'une dérogation à l'article 11 du Titre I<sup>er</sup> du R.R.U. puisque l'aménagement de la zone de recul en aire de manœuvre à l'aide du procédé «Ritter» y serait conforme; qu'elle invoque la définition de ces concepts dans le règlement général sur la police de la circulation routière et insiste sur la distinction entre la notion d'«espace de stationnement» et celle d'«aire de manœuvre»; qu'elle précise que les matériaux mis en œuvre sont des dalles entièrement perforées qui permettent la plantation de la zone de recul en pleine terre et en assurent la préservation et la perméabilité et conclut que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant le permis de régularisation;

qu'à propos de la seconde branche, elle soutient qu'à supposer que la régularisation ait nécessité une dérogation, le refus procède d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la partie adverse n'expose pas en quoi l'aménagement des deux aires de manœuvre porterait atteinte à la préservation de la ZICHEE et à la zone de protection des deux immeubles proches qui sont classés; qu'elle estime que la réponse donnée par l'acte attaqué aux arguments sécuritaires invoqués dans le recours est lacunaire et stéréotypée; qu'elle ajoute que la prescription n° 21 du PRAS, relative à la ZICHEE, ne s'applique pas en l'espèce dès lors que l'aménagement de deux aires de manœuvre dans la zone de recul ne modifie pas la situation existante de fait des gabarits ou l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public et fait observer que les matériaux utilisés ne compromettent pas la qualité esthétique du bien puisqu'ils ne sont pas visibles depuis la voie publique; que la requérante se fonde ensuite sur l'article 2 du CoBAT pour dénoncer l'absence d'équilibre entre les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux dès lors que de nombreux immeubles, outre le palais Stoclet, disposent en zone de recul, non pas d'une simple aire de manœuvre perméable et en gazon-dalle, mais bien d'une aire de stationnement en matériaux de type minéraux, imperméables, et ne comportent pas ou peu de plantations;

que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir, sur la première branche, que si une manœuvre requiert de l'automobiliste un arrêt très court, de l'ordre de quelques secondes, un tel arrêt ne peut être confondu avec un stationnement, qui implique l'arrêt du moteur; qu'elle souligne que son intention est uniquement de faciliter la sortie de véhicules en toute sécurité et qu'il n'est pas question de réaliser une nouvelle place de stationnement, comme l'indique le fait qu'elle a inscrit dans les baux relatifs au bien en cause l'interdiction d'utiliser la zone de recul autrement que comme zone de manœuvre; qu'après avoir rappelé que l'autorité est tenue de statuer sur la base de la demande de permis telle qu'elle est introduite, sans lui faire de procès d'intention, elle souligne que la référence au Code de la route est pertinente pour définir la notion de véhicule en stationnement; qu'elle soutient en outre que les installations en cause ne répondent pas à la notion de «zone de stationnement» au sens du R.R.U. dès lors qu'elles ne peuvent être assimilées à la notion de construction au sens de l'article 2, 19°, du Titre I<sup>er</sup> du R.R.U.; qu'elle rappelle à cet égard que la notion de «construction» désigne celle d'«élever sur le sol, à l'aide de matériaux assemblés», alors que les dalles perforées sont simplement posées sur le sol et permettent de laisser la végétation reprendre le dessus tout en stabilisant la zone de pleine terre où le véhicule automobile doit manœuvrer, de sorte qu'il s'agit d'installations fixes et non de constructions; qu'à propos de la seconde branche, elle relève que les aires de manœuvre situées en zone de recul représentent encore une proportion faible de l'emprise totale de la zone de recul, laquelle est, à l'exception des chemins d'accès, totalement aménagée en jardinet;

Considérant, sur la première branche, que l'article 11 du Titre I<sup>er</sup>, chapitre IV du R.R.U. dispose comme suit:

« La zone de recul est aménagée en jardinet et plantée en pleine terre. Elle ne comporte pas de constructions sauf celles accessoires à l'entrée de l'immeuble tels que, notamment, les boîtes aux lettres, clôtures ou murets, escaliers ou pentes d'accès.

Elle ne peut être transformée en espace de stationnement ni être recouverte de matériaux imperméables sauf en ce qui concerne les accès aux portes d'entrée et de garage à moins qu'un règlement communal d'urbanisme

ou un règlement d'urbanisme édicté sur une partie du territoire communal ne l'autorise et n'en détermine les conditions.

La zone de recul est régulièrement entretenue.»;

que, selon l'«exposé des motifs» du R.R.U., «les règles relatives aux abords des constructions et, en particulier, aux zones de recul, participent également de cette volonté de préservation de la qualité de vie: encouragement des plantations et de la verdure, limitation des parkings en zone de recul,...»;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de déterminer si l'«aire de manœuvre» faisant l'objet de la demande de permis est un «espace de stationnement» prohibé par l'alinéa 2 de cette disposition; qu'en effet, l'alinéa 2 précise, dans un cas particulier, la portée de l'alinéa 1<sup>er</sup>, mais ne constitue pas une dérogation au principe énoncé par ce dernier; qu'une aire de manœuvre ne pourrait être jugée conforme à la règle inscrite à l'alinéa 1<sup>er</sup> du seul fait qu'elle ne répond pas à la définition de l'espace de stationnement au sens de l'alinéa 2, de la même manière que toute construction ne pourrait être jugée conforme dans la zone de recul du seul fait qu'elle est constituée de matériaux perméables;

Considérant que l'alinéa 1<sup>er</sup> énonce que, sous réserve des exceptions qu'il énumère, la zone de recul doit être aménagée en jardinet et plantée en pleine terre; que, selon l'article 2, 19°, du Titre I<sup>er</sup> du R.R.U., on entend par «pleine terre» une «zone libre de toute construction y compris en sous-sol»; que les dalles concernées ont une structure en forme de nids d'abeilles et sont placées sur une couche de gravier compacté qui, selon la documentation jointe en annexe à la requête, est d'une hauteur de 20 à 30 cm pour les parkings de voitures, et qui est elle-même recouverte d'un lit de pose de 4 cm; que si du gazon se développe dans chaque cellule de ces dalles, il n'en demeure pas moins que les surfaces sur lesquelles celles-ci sont placées ne peuvent être considérées comme étant «de pleine terre»; que les aménagements pour lesquels la demande de permis est introduite ne respectent donc pas le prescrit de l'article 11 du Titre I<sup>er</sup> du R.R.U.; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la seconde branche, que pour justifier le refus de faire droit à la demande de dérogation, la partie adverse déclare se rallier à l'appréciation de toutes les autorités qui ont examiné cette demande, «laquelle ne contribue en aucune façon à la préservation de la ZICHEE et au bon aménagement des lieux à cet endroit»; que la décision attaquée développe ce motif en rappelant les qualités esthétiques de la zone et en réfutant l'argument sécuritaire invoqué par la demanderesse de permis;

Considérant que le bien concerné par la demande de permis se trouve dans une zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement à laquelle le PRAS reconnaît des qualités notamment esthétiques qu'il importe de préserver; que s'il est exact que la prescription n° 21 du PRAS qui est consacrée aux dites zones, énonce une règle qui s'applique uniquement à la modification de la situation existante de fait des gabarits et de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public, elle n'interdit pas à l'autorité administrative d'avoir égard, dans l'appréciation discrétionnaire du bon aménagement des lieux, au fait que la zone de recul est située dans un tel «périmètre» dont il importe de préserver les qualités culturelles, historiques ou esthétiques; que cette appréciation est d'autant plus légitime que les deux aires de manœuvre ont été aménagées devant une façade visible depuis l'espace public;

Considérant, toutefois, qu'il résulte des photographies reproduites dans la requête que l'aspect du gazon qui s'est développé dans les cellules de ces dalles ne diffère guère de celui de la pelouse; que la motivation de l'acte attaqué ne comporte aucune indication sur l'impact visuel des dites dalles depuis l'espace public; que, dans ces circonstances, s'il n'incombe pas à l'autorité d'énoncer les motifs de ses motifs, la motivation de l'acte attaqué ne permet toutefois pas de comprendre en quoi la préservation de la ZICHEE serait de quelque manière que ce soit affectée par le maintien de l'aménagement faisant l'objet de la demande de permis; que, par ailleurs, l'affirmation, figurant dans la motivation, selon laquelle cet aménagement «n'évite nullement les sorties de véhicules directement sur l'avenue de Tervueren» s'avère inadéquate puisqu'elle ne permet pas de remettre en cause l'objectif poursuivi par ledit aménagement, qui est d'assurer une plus grande sécurité des occupants des biens en question en permettant au second véhicule stationné sur la zone carrossable de laisser passer le premier sans devoir reculer dans l'avenue de Tervueren; qu'en sa seconde branche, le moyen est fondé,

## **D É C I D E :**

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

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2012 rejetant le recours introduit par la s.a. Cathelec contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de Woluwe-Saint-Pierre du 8 février 2011 et refusant le permis de régularisation relatif à l'aménagement de deux zones de manœuvre dans la zone de recul des biens sis avenue de Tervueren, 313-315.

**Article 2.**

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le onze mars deux mille quinze par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'État,    |
| Mme | D. DÉOM,       | conseiller d'État,    |
| M.  | Fr. QUINTIN,   | greffier assumé.      |

|                     |               |
|---------------------|---------------|
| Le Greffier assumé, | Le Président, |
|---------------------|---------------|

Fr. QUINTIN

M. LEROY