CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.302 du 22 septembre 2015

208.446/XV-2241

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

contre :

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

Partie intervenante :

la s.p.r.l. Profil Invest,
ayant élu domicile chez
Me B. HEYMANS, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 avril 2013 par la commune de Schaerbeek, qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 février 2013 par lequel le recours introduit le 27 avril 2012 par la s.p.r.l. Profil Invest à l'encontre de la décision de refus prise par la commune de Schaerbeek est déclaré recevable et partiellement fondé et le permis d'urbanisme est délivré selon les modalités définies à l'article 2 de cet arrêté;

Vu l'ordonnance du 30 mai 2013 qui accueille la demande d'intervention de la s.p.r.l. Profil Invest introduite le 15 mai 2013;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme V. FRANCK, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 16 juillet 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 1er septembre 2015 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me B. HEYMANS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, Mme V. FRANCK, premier auditeur;

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

Faits

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

Le 14 septembre 2011, la s.p.r.l. Profil Invest a introduit auprès de la commune de Schaerbeek une demande de permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la couverture d'une cour à destination de kitchenette et sanitaires et de l'utilisation du premier étage à destination de bureaux dans l'immeuble situé avenue Rogier, n° 128 à Schaerbeek.

L'immeuble est situé en zone d'habitation, à front d'un espace structurant, et en ZICHEE (zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement).

Une enquête publique a été organisée du 30 novembre au 14 décembre. Aucune réclamation n'a été introduite.

Le 13 janvier 2012, la commission de concertation a émis un avis défavorable et le 12 mars, le fonctionnaire délégué a fait de même.

Le 20 mars, le collège des bourgmestre et échevins a, «pour les motifs indiqués dans l'avis du fonctionnaire délégué», refusé le permis sollicité.

Le 27 avril, la s.p.r.l. Profil Invest a introduit, auprès du Gouvernement, un recours contre la décision du collège.

Le 11 juin, le Collège d'urbanisme a émis l'avis que le permis devait être refusé.

La s.p.r.l. Profil Invest a adressé le 29 juin au Gouvernement un courrier accompagné d'un argumentaire. Le 8 janvier 2013, elle a adressé au Gouvernement la lettre de rappel prévue à l'article 173 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

Par arrêté du 7 février 2013, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a déclaré le recours introduit auprès de lui par la s.p.r.l. Profil Invest recevable et partiellement fondé. L'article 2 de cet arrêté est rédigé comme suit:

> « Le permis d'urbanisme, tendant à couvrir une cour en intérieur d'îlot, étendre un commerce au 1er étage en lieu et place d'un logement, aménager un logement autonome sous les combles, remplacer les châssis en façade avant, avenue Rogier 128, est autorisé en ce qui concerne:
> • la couverture de la cour au rez-de-chaussée;
> • l'extension du commerce existant au premier étage;
> • le placement de châssis PVC aux premier, deuxième et troisième étages en façade à rue à l'exception du châssis asymétrique de la travée centrale au premier étage;
> aux conditions suivantes:
> • verduriser la toiture de la couverture de la cour;
> • placer un châssis PVC symétrique pour la travée centrale au premier étage côte rue;
> • respecter l'avis SIAMU du 11/10/2011 […];
> et refusé en ce qui concerne:
> • la création d'un logement autonome sous les combles;
> • le placement d'un châssis asymétrique dans la travée centrale au premier étage côté rue;
> • le placement de châssis et portes en PVC au rez-de-chaussée.
> La dérogation à la profondeur des constructions visée à l'article 4 du Titre I du RRU est accordée.
> **S'agissant d'une régularisation, la demanderesse devra:**
> • verduriser la toiture de la couverture de la cour;
> • placer un châssis PVC symétrique pour la travée centrale au premier étage côté rue;
> • supprimer le logement autonome sous les combles en l'annexant au logement inférieur par une privatisation partielle de la cage d'escalier;
> • revenir à la situation d'origine concernant le complexe de châssis et portes du rez-de-chaussée en modifiant celui-ci.».

Il s'agit de l'acte attaqué;

Procédure

Considérant que, dans le dernier mémoire, la requérante conteste que l'intervenante ait encore intérêt à intervenir à la cause au motif qu'elle a transféré son siège social à une autre adresse;

Considérant que le transfert du siège social de l'intervenante à une autre adresse n'implique pas qu'elle ne serait plus propriétaire de l'immeuble; que la requérante n'apporte aucune pièce établissant que l'intervenante n'aurait plus de droit sur l'immeuble en question; qu'il n'y a pas lieu de déclarer son intervention irrecevable;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2, 3, 24 et 28 du CoBAT, des prescriptions 0.1., 0.12 et 2 du PRAS, 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 et de l'excès de pouvoir,

en ce que, l'arrêté attaqué autorise la modification de la destination d'un logement au premier étage sur base de la prescription 0.12, 9° du PRAS pour le motif suivant:

> « Considérant que la suppression du logement du premier étage répond à la prescription 0.12 du PRAS, neuvième alinéa, qui prévoit de permettre, hors liséré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet;
>
> Que donc l'extension du commerce existant au premier étage est conforme au PRAS»,

alors que la prescription 0.12, 9°, du PRAS ne permet la création ou l'extension d'un commerce en lieu et place d'un logement que pour autant qu'il se localise dans un rez-de-chaussée déjà conçu pour une finalité commerciale;

que, dans les développements du moyen, elle expose en substance l'argumentation suivante:

- la prescription 0.12 du PRAS ne permet, notamment en zone d'habitation, «la modification totale ou partielle de l'utilisation de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement» que dans les hypothèses et conditions limitatives qu'elle édicte,
- en particulier, cette disposition ne permet la création ou l'extension d'un logement [lire vraisemblablement «commerce»] impliquant la suppression totale ou partielle de la destination d'un logement (sans que cette suppression ne soit compensée par la création d'une superficie équivalente de logement), que dans les deux hypothèses suivantes:
  - 7° permettre la création ou l'extension d'un commerce existant en liséré de noyau commercial,
  - 9° permettre, hors liséré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet,
- dans le cas d'espèce, le bien concerné par la demande de permis d'urbanisme n'est pas situé en liséré de noyau commercial, et seule la prescription 0.12, 9°, est susceptible de s'appliquer,
- cette disposition a toujours été interprétée et appliquée pour autoriser la suppression d'un logement pour autant que le commerce projeté se localise dans un rez-de-chaussée structurellement conçu pour une destination de logement (?) et non pas pour l'implantation de commerces aux étages,
- l'arrêté attaqué estime que «la suppression du logement du premier étage répond à la prescription 0.12 du PRAS, neuvième alinéa, dans la mesure

où le commerce existant occupe déjà le rez-de-chaussée», mais que cette interprétation de l'arrêté attaqué ne peut être suivie,

- la genèse de cette disposition indique que sa finalité est de permettre la reconversion d'un rez-de-chaussée résidentiel en commerce, lorsque ce rez-de-chaussée a été originairement conçu pour cette affectation commerciale; autrement dit, les termes «pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet» signifient «pour autant que le commerce s'implante dans un rez-de-chaussée structurellement configuré à une destination commerciale»,
- l'occupation du rez-de-chaussée conçu pour une destination commerciale est donc la finalité, l'objectif de l'opération de reconversion,
- l'arrêté attaqué commet une erreur de droit en n'interprétant l'occupation du rez-de-chaussée comme n'étant pas la finalité de l'opération de reconversion, mais comme étant la condition préalable de cette opération de reconversion; pour lui, c'est parce que le commerce occupe déjà le rez-de-chaussée qu'il peut s'étendre aux étages, alors même que l'objet de la disposition est de permettre la réaffectation en commerce d'un rez-de-chaussée utilisé pour la fonction résidentielle lorsque sa destination structurelle est le commerce,
- cette interprétation est incompatible avec les termes mêmes de la prescription 0.12, 9°, qui vise tant l'extension que la création d'un commerce en lieu et place d'un logement: si l'on prend l'hypothèse non pas de l'extension d'un commerce, mais de la création d'un commerce en lieu et place d'un logement existant, les termes «pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet» ne peuvent se concevoir comme étant une condition préalable à la reconversion (puisque précisément le rez-de-chaussée est concrètement utilisé à une fonction résidentielle et non pas à une fonction commerciale), mais ne peuvent concerner que la finalité de l'opération de reconversion, à savoir que le commerce se localise dans un rez-de-chaussée structurellement conçu pour une fonction commerciale;

Considérant que le permis attaqué contient la motivation suivante, en rapport avec la critique formulée par le moyen:

« Considérant que la suppression du logement du premier étage répond à la prescription 0.12 du PRAS, neuvième alinéa, qui prévoit de permettre, hors liséré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet;

Que donc l'extension du commerce existant au premier étage est conforme au PRAS»;

Considérant que la prescription 0.12, 9°, du PRAS est rédigée comme suit:

« La modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement ne peuvent être autorisées en zone d'habitation à prédominance résidentielle, en zone d'habitation, en zone mixte, en zone de forte mixité, en zone d'entreprises en milieu urbain ou en zone administrative qu'à l'une des conditions suivantes et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité: ... 9° permettre, hors liséré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet.»;

Considérant que l'immeuble en cause n'est pas situé en liséré de noyau commercial; qu'au rez-de-chaussée, il présente une large baie vitrée pouvant servir de vitrine, encadrée de deux portes, dont l'une donne directement accès à une pièce qualifiée de «bureau» sur les plans, qui occupe la majeure partie du rez-de-chaussée; qu'à part la toilette et la kitchenette aménagées dans la cour et que le permis attaqué tend notamment à régulariser, le rez-de-chaussée ne comporte aucun aménagement destiné au logement; qu'il a manifestement été conçu pour abriter un commerce et que la requérante y a exploité un bureau d'assurances et de prêts hypothécaires;

Considérant que la prescription 0.12, 9°, est susceptible d'être comprise de deux manières;

Considérant que, selon une première interprétation, elle permet qu'un commerce, qui occupe, hors liséré de noyau commercial, un rez-de-chaussée conçu pour abriter un commerce, s'étende au détriment du logement, au premier étage de l'immeuble; qu'à suivre cette interprétation, le moyen ne serait pas fondé;

Considérant toutefois que cette interprétation ne semble pas correspondre aux intentions des auteurs du PRAS; qu'en effet, la prescription 0.12, 9°, vise à la fois la création et l'extension d'un commerce et qu'il convient de lui attribuer la même portée dans les deux hypothèses qu'elle concerne; que, s'agissant de la création d'un commerce, le rez-de-chaussée qu'elle mentionne est nécessairement celui que le commerce occupera après modification, puisqu'il n'en occupe encore aucun; que, pareillement, l'extension d'un commerce existant ne peut se faire que pour occuper un rez-de-chaussée conçu pour être un commerce;

que cette interprétation est corroborée par le préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le Plan régional d'affectation du sol, où l'on lit notamment:

> « Que d'autres réclamants demandent qu'on supprime l'autorisation d'étendre un commerce existant hors liséré de noyau commercial ou de ne réserver cette possibilité qu'au seul rez-de-chaussée; ...
>
> Que, comme le suggèrent des réclamants et la Commission, en dehors de ces noyaux, la création ou l'extension d'un commerce en lieu et place d'un logement ne peut être envisagée que pour autant que ce commerce se localise à un rez-de-chaussée déjà conçu pour accueillir un commerce;» (*Moniteur belge* 4 juin 2001, p. 19.810);

Considérant que la prescription 0.12, 9°, du PRAS doit alors être comprise en ce sens qu'elle permet qu'un commerce qui occupe, hors liséré de noyau commercial, un rez-de-chaussée conçu pour abriter un commerce, s'étende au détriment du logement, mais uniquement si celui-ci est lui aussi situé au rez-de-chaussée et est conçu pour abriter un commerce; qu'elle n'autorise pas qu'un

commerce qui occupe un rez-de-chaussée s'étende à l'étage; qu'à suivre cette interprétation, le moyen serait fondé;

Considérant que le Conseil d'État constate que la première interprétation correspond au sens premier du texte, et la seconde aux intentions des auteurs de ce texte; qu'en droit les deux interprétations sont défendables;

Considérant qu'en présence d'un texte clair – et la prescription 0.12, 9°, est claire tant qu'on ne l'applique qu'à l'extension d'un commerce (pour la création, elle est à tout le moins maladroitement rédigée) –, il serait déraisonnable d'obliger tous les administrés et toutes les autorités chargées d'appliquer ce texte à vérifier si leurs auteurs n'ont pas voulu autre chose que ce qu'ils ont exprimé sans ambiguïté; qu'en outre le PRAS n'interdit pas, en zone d'habitat et hors liséré de noyau commercial, toute extension d'un commerce au premier étage, mais la prescription 2.3 la soumet à certaines conditions dont il n'a pas été examiné en l'occurrence si elles étaient remplies puisque la partie adverse n'a pas entendu appliquer cette disposition; qu'il est en revanche vrai que l'arrêté du Gouvernement du 2 mai 2013 contient des dispositions par lesquelles leurs auteurs entendent interdire une telle extension, mais cet arrêté est postérieur à l'acte attaqué;

Considérant qu'aucune des deux interprétations ne s'imposant d'évidence, il y a lieu d'adopter la position la plus favorable aux administrés, autrement dit, celle qui limite le moins la libre disposition de leurs biens, et de rejeter le recours formé contre la décision du Gouvernement qui, s'écartant des intentions affichées lors de l'élaboration du PRAS, adopte la première interprétation; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 2, 3, 24 et 28 du CoBAT, de la prescription 21 du PRAS, 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 l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué autorise partiellement le remplacement des châssis en façade à rue au motif suivant:

> « Considérant qu'en ce qui concerne les châssis de la façade à rue, ils ont été remplacés par des modèles en PVC blanc peu esthétiques en ce qui concerne tout le niveau du rez-de-chaussée (complexe châssis et portes), et le châssis dissymétrique de la travée centrale du premier étage;
>
> Qu'il convient, en ce qui concerne tout le niveau du rez-de-chaussée (complexe châssis et portes), de revenir à la situation d'origine en refusant le permis d'urbanisme sollicité en régularisation;

Qu'en ce qui concerne la modification des châssis des façades à rue en PVC, elle est acceptable à condition de remplacer le châssis de la travée centrale du premier étage par un modèle en PVC symétrique, harmonisé avec l'ensemble des étages supérieurs;

Considérant que cet arbitrage précis permet le respect de la prescription 21 du PRAS prévoyant la sauvegarde ou la valorisation des qualités esthétiques dans le périmètre de la ZICHEE;»,

alors que cette appréciation traduit une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité compétente et que la motivation retenue ne rencontre nullement les objections émises par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Collège d'urbanisme;

que la requérante expose en substance

- que la lecture des plans ne permet pas d'identifier de quel châssis il s'agit,
- que toutes les autorités et instances qui sont intervenues dans ce dossier (la commission de concertation, l'avis du fonctionnaire délégué, le collège des bourgmestre et échevins et le Collège d'urbanisme) ont mis en évidence d'autres problèmes inhérents aux châssis, à savoir l'abandon des divisions originelles des châssis en bois par des petits bois dans les impostes fixes et le caractère dissymétrique du châssis de la travée centrale au deuxième étage, ce qui appauvrit les qualités architecturales de l'immeuble situé en ZICHEE,
- que ces autres problèmes n'ont aucunement été abordés dans l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse répond, après avoir cité un passage de la motivation de l'acte attaqué,

- que l'obligation de motivation s'entend de l'obligation de mentionner dans la décision le raisonnement suivi par son auteur en permettant d'en comprendre le dispositif,
- que cela n'implique pas la réfutation systématique des observations émises durant l'enquête publique ou des avis émis par les instances consultées durant l'instruction «en amont» du dossier, pourvu que la motivation permette de comprendre pourquoi, contrairement au contenu de ces avis, la décision a été prise,
- qu'en l'espèce, l'acte attaqué examine attentivement les différents éléments de châssis en façade pour opérer une distinction minutieuse entre les châssis pouvant être autorisés et ceux ne pouvant l'être, l'acte attaqué exprimant lui-même que l'arbitrage précis ainsi opéré permet le respect de la prescription 21 du PRAS,
- que le lecteur de l'acte comprend parfaitement le raisonnement suivi, ce qui est bien le but de la motivation et qui exclut toute erreur manifeste d'appréciation,
- que, quant au «châssis dissymétrique de la travée centrale du premier étage» que la commune requérante soutient ne pouvoir identifier et dès lors que la demande est une demande de «régularisation», il suffit d'examiner tant les plans que la photo n° 1 de l'A3 photographique joint à la demande pour comprendre de quoi il s'agit,
- qu'il y apparaît en effet une asymétrie dans l'aspect de la fenêtre de la travée centrale de l'oriel au 1er étage de la façade, la dimension du profil de son châssis latéral de droite étant moins importante que celle du châssis latéral de gauche,

- que, par ailleurs, dans cette fenêtre, le châssis latéral de droite est fixe alors que le châssis latéral de gauche est ouvrant et ce, au contraire des deux autres fenêtres du 1er étage qui sont dotées de parties latérales à châssis fixes et d'un unique ouvrant central;

Considérant que l'examen des pièces du dossier ne révèle aucune dissymétrie dans les châssis du premier étage de l'immeuble, et particulièrement dans celui de la travée centrale; que l'acte attaqué repose sur une erreur de fait en tant qu'il contient un motif et des passages du dispositif relatifs à ce châssis dissymétrique;

Considérant que cette irrégularité n'affecte pas la légalité de l'acte attaqué en tant qu'il autorise l'extension du commerce existant au premier étage et le placement de châssis PVC aux deuxième et troisième étages en façade à rue, ni en tant qu'il refuse la création d'un logement autonome sous les combles et le placement de châssis et portes en PVC au rez-de-chaussée; qu'il y a lieu d'annuler l'arrêté attaqué uniquement dans la mesure, précisée au dispositif, où il concerne un châssis dissymétrique à la travée centrale du premier étage,

D É C I D E :

Article 1er.

Dans l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 février 2013 par lequel le recours introduit le 27 avril 2012 par la s.p.r.l. Profil Invest à l'encontre de la décision de refus prise par la commune de Schaerbeek est déclaré recevable et partiellement fondé et le permis d'urbanisme est délivré selon les modalités définies à l'article 2 de cet arrêté, les passages suivants sont annulés:

- dans la première partie de la première phrase, au passage introduit par les mots «est autorisé en ce qui concerne», au troisième point, les mots «à l'exception du châssis asymétrique de la travée centrale au premier étage»,
- dans la deuxième partie de la même phrase, au passage introduit par les mots «aux conditions suivantes, le deuxième point («placer un châssis PVC symétrique pour la travée centrale au premier étage côté rue»),
- dans la troisième partie de la même phrase, au passage introduit par les mots «et refusé en ce qui concerne», le deuxième point («le placement d'un châssis asymétrique dans la travée centrale au premier étage côté rue»),

- dans la troisième phrase, le deuxième point («placer un châssis PVC symétrique pour la travée centrale au premier étage côté rue»).

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 175 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 125 euros.

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

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

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY