

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 237.204 du 27 janvier 2017

212.839/XV-2596

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,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes M. KESTEMONT
et Fr. DE MUYNCK, avocats,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

Katakouzinou Antonia,
ayant élu domicile chez
Me P. VAN DER SMISSEN, avocat,
avenue Huart Hamoir 21
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 juin 2014 par la commune de Schaerbeek en vue de l'annulation de l'avis du Collège d'Urbanisme du 12 décembre 2013 sur la demande de permis d'urbanisme tendant à changer l'affectation du rez-de-chaussée commercial en garage et à modifier l'aspect architectural de la façade avant au niveau du rez-de-chaussée pour un bien sis rue de la Ruche, 59 à Schaerbeek, avis tenant lieu de permis d'urbanisme accordé à Antonia Katakouzinou;

Vu l'ordonnance du 25 novembre 2014 qui accueille la requête en intervention introduite le 6 octobre 2014 par Antonia Katakouzinou;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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 18 novembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 décembre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me J. MORELLI, *loco* Mes M. KESTEMONT et Fr. DE MUYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me P. VAN DER SMISSEN, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. P. DEBROUX, premier auditeur;

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 22 novembre 2012, Antonia Katakouzinou, propriétaire de l'immeuble sis rue de la Ruche, 59, introduit une demande de permis d'urbanisme pour installer un garage au rez-de-chaussée de son immeuble à la place d'un commerce. Elle est également propriétaire du n° 61 dans la même rue.

Le 31 mai 2013, la commune délivre un accusé de réception de dossier complet. La demande y est requalifiée comme suit : «changer l'affectation de ce rez-de-chaussée commercial en garage et modifier l'aspect architectural de la façade avant au niveau du rez-de-chaussée (porte du garage)».

Le 9 avril, la commune reçoit un courrier de Michel Grotard qui s'oppose au projet en indiquant notamment que le fils de la propriétaire «met la pression sur le rez-de-chaussée pour [le] faire déménager afin de prouver que le rez-de-chaussée est libre depuis 20 ans». Un certificat de résidence joint à cette lettre atteste qu'il a résidé 59, rue de la Ruche du 28 mai 1991 au 14 juillet 1997 et qu'il y est à nouveau inscrit depuis le 13 décembre 2000.

Le 26 juin, la Commission de concertation émet un avis négatif, formulé comme suit:

« 1) Considérant que le bien se situe en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement du Plan Régional d'Affectation du Sol arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

- 2) Considérant que le projet vise à changer l'affectation de ce rez-de-chaussée commercial en garage et modifier l'aspect architectural de la façade avant au niveau du rez-de-chaussée (porte du garage);
- 3) Considérant que le projet vise à changer l'affectation de ce rez-de-chaussée commercial en garage et modifier l'aspect architectural de la façade avant au niveau du rez-de-chaussée par le placement d'une porte de garage;
- 4) Considérant qu'au vu des renseignements inscrits dans le formulaire de demande de permis, le nombre de logements de cet immeuble a été augmenté (de 1 à 2) sans avoir fait l'objet d'une demande de permis préalable;
- 5) Considérant toutefois que la présente demande ne concerne que le rez-de-chaussée de cet immeuble affecté à du commerce (friterie);
- 6) Considérant que le commerce est supprimé afin de créer un garage permettant de recevoir deux voitures conformément à l'art 16 du Titre I du Règlement Communal d'Urbanisme;
- 7) Considérant toutefois que ces deux places sont dépendantes l'une de l'autre puisque les voitures doivent y être stationnées l'une derrière l'autre, ce qui ne permet pas une utilisation rationnelle de ce garage avec plusieurs véhicules;
- 8) Considérant que ce garage supprime des emplacements de parking en espace public;
- 9) Vu le risque de précédent;
- 10) Considérant également que de nombreux garages sont déjà implantés rue de la Ruche et que l'ajout d'un garage privatif supplémentaire nuit aux qualités résidentielles avoisinantes;
- 11) Considérant que la vitrine existante présente des qualités patrimoniales et que le projet n'est pas de nature à valoriser cet immeuble;
- 12) Considérant que cette intervention rendra le rez-de-chaussée aveugle;
- 13) Considérant que le projet rendrait impossible une extension de logement en duplex (rez-de-chaussée et 1^{er} étage) afin d'améliorer les qualités d'habitabilité;
- 14) Considérant malgré l'absence de plan de coupe au droit du trottoir, le projet prive la cave d'une ventilation naturelle;
- 15) Vu les déclarations du demandeur en séance que les emplacements de parking ne sont pas destinés aux résidents même de l'immeuble»;

Le 2 juillet, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis négatif identique à celui de la commission de concertation.

Le 9 août, le fonctionnaire délégué émet un avis négatif qui reprend presque tous les motifs émis dans les deux avis précédents.

Le 27 août, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis pour les motifs contenus dans l'avis du fonctionnaire délégué.

Le 10 octobre, par l'intermédiaire de son conseil, l'intervenante introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce recours répond point par point au refus opposé par la commune.

Le 12 décembre, le Collège d'urbanisme émet un avis favorable sur le projet. Il est principalement motivé comme suit :

« Considérant que l'aménagement du garage prévoyant deux emplacements de parking en enfilade respecte les quatre conditions de

l'article 16 du Règlement Communal d'Urbanisme de la commune de Schaerbeek, à savoir :

1. disposer l'accès au garage et aux emplacements de parking de manière à maximiser le nombre de places de stationnement en voirie et en tenant compte de la localisation des accès aux garages voisins;
2. ne pas entraîner la suppression d'arbres d'alignement présents en voirie;
3. permettre l'accès à un nombre d'emplacements de parking privé supérieur ou égal à 2;
4. ne pas dénaturer l'expression architecturale de la façade et du rez-de-chaussée en particulier et ne pas occuper toute la largeur de la façade;

Que, s'agissant de cette dernière condition, celle-ci est remplie dans la mesure où la demanderesse manifeste une réelle volonté d'inscrire au mieux la porte de garage dans la composition architecturale de la façade en faisant réaliser une porte qui reprend, d'une part, le même matériau que celui de la porte d'entrée, à savoir le bois, et d'autre part, les modénatures, moulures et impostes de celle-ci; qu'en outre, elle maintient continue l'imposte vitrée en bandeau;

Qu'ainsi, la présente proposition apporte une plus grande qualité esthétique et architecturale à l'ensemble de la façade que dans la situation actuelle où la vitrine de ce commerce ne présente pas un intérêt esthétique particulier; que, de plus, en raison de l'inoccupation de ce commerce depuis 1988, cette vitrine est occultée, en permanence, par un rideau;

Considérant, enfin, que le projet maintient une ventilation des caves par l'ancienne cave à charbon à l'avant et par la cour arrière à l'arrière de l'immeuble;

Considérant qu'il en résulte que la demande participe au bon aménagement des lieux;

Considérant, en outre, que les formulaires de demande de permis font état de l'existence de deux logements aux étages de l'immeuble; que dans sa décision, la commune relève que la situation légale de l'immeuble consiste en une maison unifamiliale; que s'il en est ainsi, il y aura lieu d'introduire une demande de permis d'urbanisme relative à la régularisation de la division de cette habitation»;

Le 7 février 2014, en l'absence de décision du Gouvernement dans le délai prévu par l'article 172 du CoBAT, l'intervenante adresse à celui-ci le rappel prévu par l'art.173 du même Code.

Selon la requérante qui n'est pas contredite, le Gouvernement lui a précisé par un courrier du 23 avril 2014, réceptionné le 24, que le délai de trente jours qui lui était imparti pour statuer sur la demande après la lettre de rappel était expiré de sorte que l'avis favorable du Collège d'urbanisme tenait lieu de permis. Ce courrier est toutefois absent des dossiers des parties.

L'avis du Collège d'urbanisme constitue donc l'acte attaqué.

Les travaux ne sont pas encore exécutés. L'intervenante confirme avoir l'intention de mettre le permis en œuvre mais avoir attendu le prononcé du présent arrêt;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 24, 28 et 171 à 174 du CoBAT, des prescriptions 0.1. et 0.12 du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des

actes administratifs, des principes de bonne administration, de l'exigence d'examen adéquat des dossiers de demande de permis et de l'excès de pouvoir en ce que, en substance, le permis délivré accorde un changement d'affectation du rez-de-chaussée pour la création d'un garage alors que la partie adverse n'a pas vérifié l'admissibilité du projet au regard du régime de protection du logement défini à la prescription 0.12 du P.R.A.S., alors que les éléments du dossier manifesteraient que ce rez-de-chaussée est occupé comme logement, de sorte que le permis autoriserait la suppression d'un logement, en violation de cette prescription;

qu'en réplique, elle soutient que l'application de la prescription 0.12 du P.R.A.S. n'est pas tributaire des déclarations unilatérales du demandeur de permis et qu'il appartient à l'autorité qui délivre un permis de vérifier s'il concerne ou non un logement; qu'elle considère que rien ne dispensait le Collège d'Urbanisme, saisi d'un recours, de s'informer sur la réalité de la situation et de prendre connaissance du dossier dans son entièreté; qu'elle estime que le collège communal pouvait refuser le permis pour d'autres motifs mais que la partie adverse, elle, ne pouvait pas l'accorder sans se soucier de cette prescription;

que, selon elle, les éléments du dossier auraient dû permettre au collège d'urbanisme de constater que le rez-de-chaussée de l'immeuble était *de facto* affecté au logement et non au commerce, mais qu'au contraire il ne s'est pas penché sur cette question; qu'elle relève les termes du recours au Gouvernement, dans lequel la demanderesse écrit qu'en 1984, il y avait déjà deux logements au-dessus du rez-de-chaussée, que le 1^{er} étage était déjà alimenté en gaz avant 1996 et qu'un compteur y était déjà installé le 28 mars 1991, et produit une facture d'eau du 12 février 1990 correspondant à trois logements; qu'elle en déduit que puisque le rez-de-chaussée n'était plus utilisé comme commerce, il l'était comme logement, et estime que la demanderesse de permis l'a reconnu implicitement; qu'elle relève encore une phrase décrivant le rez-de-chaussée comme une «vitrine en façade avec vue directe sur pièce d'habitation et fenêtres à l'arrière sur le côté et dans le wc» et conclut que ce lieu ayant une destination théoriquement commerciale avait été réaffecté à la résidence depuis les années 1990-1991, soit avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme; qu'elle soutient que les points 13 de l'avis de la commission de concertation et 9 de l'avis du fonctionnaire délégué manifestent l'habitabilité du rez-de-chaussée comme résidence; qu'elle considère que la lettre de Michel Grotard vient simplement corroborer ces informations tirées du dossier de demande; qu'elle conclut que le Collège d'urbanisme n'a nullement examiné, en violation des normes et principes visés au moyen, la compatibilité de la demande avec les exigences de la prescription 0.12 du P.R.A.S., et que le permis délivré emporte violation de cette prescription puisqu'aucune des hypothèses qu'elle prévoit n'est remplie en l'espèce;

qu'elle répète son argumentation dans son dernier mémoire et ajoute que même si l'autorité compétente en première instance ne procède pas à une instruction adéquate de la demande, cela ne dispense pas l'autorité statuant sur recours de procéder à un tel examen, de s'informer de la réalité de la situation et de prendre connaissance du dossier dans son entièreté;

Considérant que la partie intervenante précise notamment que le rez-de-chaussée a été exploité comme friterie par son mari jusqu'en 1988, qu'ensuite les

lieux ont été loués à Michel Grotard comme dépôt, mais que l'intéressé s'y est domicilié à l'insu du bailleur, qu'il a déménagé en 1995, et qu'en 1999 il a à nouveau conclu un bail verbal de dépôt et emménagé sans l'accord du bailleur; qu'elle ajoute qu'après le décès de son mari, son fils et elle-même ont persuadé l'intéressé de s'installer au 1^{er} étage, qu'ils lui ont remis les clés de cet appartement le 1^{er} décembre 2012 dans le cadre d'un bail verbal, mais qu'il a tardé à déménager, et qu'un bail écrit de résidence principale a finalement été conclu à cette fin en avril 2014;

Considérant que la prescription 0.12 du P.R.A.S. prévoit ce qui 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 :

(...) »;

Considérant que l'application de cette disposition au présent cas suppose que le rez-de-chaussée concerné soit qualifié de logement; qu'un permis, cité mais non produit au dossier administratif, semble avoir été délivré par la députation permanente du conseil provincial du Brabant le 8 mai 1985 pour l'exploitation d'une frieterie au 59, rue de la Ruche; que le plan de situation existante joint à la demande, plan issu d'un dossier estampillé par la commune en 1984 et mentionnant «installation d'une frieterie», montre qu'il s'agit bien d'un local commercial composé d'une entrée séparée, d'un local servant de frieterie, d'une salle de consommation dépourvue d'éclairage naturel, d'un emplacement «privé –vaisselle» d'environ 7 m², et d'un WC donnant sur la cour; que cette affectation est confirmée par l'aspect extérieur de l'immeuble, présentant une vitrine en façade et une entrée séparée; que le rez-de-chaussée litigieux, dépourvu de salle d'eau et de cuisine, se présente donc bien comme un ancien commerce, inutilisé comme tel depuis 1988, qualification que la commission de concertation, le fonctionnaire délégué et la requérante ont du reste retenue lorsqu'ils ont traité la demande; que la requérante ne prétend pas avoir constaté que des actes et travaux auraient été accomplis afin de transformer les lieux, qui ne répondent pas à des critères minimaux d'habitabilité;

que les termes du recours administratif de l'intervenante ne reconnaissent pas l'existence de trois logements dans l'immeuble, mais visent à établir l'existence de trois entités distinctes, soit deux appartements et un local commercial; que l'existence de compteurs d'eau et d'énergie et un certain niveau de consommation ne démontrent pas l'existence d'un logement, les lieux pouvaient être utilisés à d'autres fins et notamment, comme l'affirme l'intervenante, comme dépôt de biens ou de marchandises; que, si ce rez-de-chaussée a néanmoins servi de résidence à Michel Grotard, dans le contexte particulier qui est relaté par l'intervenante, on ne peut en

déduire qu'il soit devenu pour autant un logement au sens urbanistique du terme, ni par conséquent que sa transformation en garage équivaldrait à supprimer un logement; que l'inscription de l'intéressé dans les registres de la population à cette adresse établit qu'il a eu à certaines périodes sa résidence effective à cet endroit, mais n'apporte aucune indication sur l'habitabilité du bien et ne dément pas la possibilité d'une simple tolérance du propriétaire dans le cadre d'un bail de dépôt;

que la requérante est malvenue de reprocher à la partie adverse de n'avoir pas procédé à des investigations quant à une éventuelle transformation en logement; que lorsqu'elle a traité la demande, elle-même ne s'est pas préoccupée de cette question, qui emportait l'obligation d'organiser une enquête publique, et ce alors qu'elle disposait du courrier de Michel Grotard qu'elle n'a même pas estimé devoir transmettre à l'autorité régionale saisie d'un recours; qu'aucun élément du dossier dont elle était saisie ne devait amener la Région à instruire davantage la demande à cet égard, et que comme il a été mentionné ci-avant, elle a correctement qualifié le local comme un commerce; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 2, 3, 173 et 207, § 1^{er}, du Cobat, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir en ce que, en substance, la motivation de l'acte attaqué ne rencontrerait pas les objections émises par la commission de concertation, le fonctionnaire délégué et le collège des bourgmestre et échevins; qu'elle cite les trois motifs déterminants de l'acte attaqué, soit le respect de l'article 16 du règlement communal d'urbanisme (R.C.U.), la conservation des qualités esthétiques et architecturales de la façade et le maintien de la ventilation des caves, et estime qu'il n'a pas été répondu aux objections des instances précitées quant au risque de précédent, quant à l'implantation de nombreux garages dans la rue et la nuisance représentée par l'ajout d'un garage privatif aux qualités résidentielles avoisinantes, quant au fait que le rez-de-chaussée deviendra aveugle, quant à l'impossibilité d'étendre le logement en duplex (rez-de-chaussée et premier étage) et enfin quant aux déclarations du demandeur selon lesquelles les emplacements de parking ne sont pas destinés aux résidents de l'immeuble en question;

qu'en réplique, elle affirme que la partie adverse tente de minimiser les objections émises en premier ressort et n'y répond pas; qu'elle considère que la partie adverse ne s'est prononcée que sur la question du risque de dénaturer l'expression architecturale de la façade, sans indiquer en quoi les motifs du refus étaient erronés ou inadéquats;

que dans son dernier mémoire, elle réitère son argumentation;

Considérant que les motifs du permis suffisent à comprendre pourquoi le Collège d'Urbanisme a considéré, au vu du recours dont il était saisi, que le projet était conforme au bon aménagement des lieux; qu'il suffit que sa motivation

permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, aux réclamations et avis recueillis au cours de la procédure administrative et s'écarte de la décision dont recours; que l'autorité administrative ne devait pas fournir les motifs de ses motifs; que les motifs qu'elle a énoncés suffisent à justifier la décision prise, dès lors qu'elle a pu estimer que le respect du R.C.U. suffisait à écarter les objections de principe à l'aménagement d'un garage; que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation ou celle de la requérante à celle de la partie adverse, à moins d'une erreur manifeste d'appréciation qui n'est d'ailleurs pas invoquée; que le moyen n'est pas fondé,

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'accorder à l'intervenante l'indemnité de procédure qu'elle réclame; qu'en effet, l'article 30/1, § 2, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que les parties intervenantes ne peuvent ni être tenus, ni bénéficier, d'une telle indemnité,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-sept janvier deux mille dix-sept 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