

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.244 du 31 janvier 2017

216.520XV-2847

En cause : **VULTAGGIO** Pietro,
ayant élu domicile chez
Me Vincent LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles,

contre :

1. la commune de Molenbeek-Saint-Jean,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,
2. la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juillet 2015, Pietro Vultaggio demande l'annulation de «l'avis conforme défavorable du fonctionnaire délégué du 27 avril 2010 et la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Molenbeek-Saint-Jean du 5 mai 2010 refusant le permis d'urbanisme tendant à la régularisation du PV n° 489 construction d'une annexe au rez-de-chaussée et 1^{er} étage, avec terrasse et escalier d'accès au jardin au 1^{er} étage, rue de la Laiterie, 137».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 4 janvier 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 janvier 2017 et le rapport leur a été notifié.

M. Imre KOVALOVSKY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Vincent LETELLIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit:

Les anciens propriétaires de l'habitation sise à Molenbeek-Saint-Jean, rue de la Laiterie, 137, ont obtenu le 13 avril 1973 un permis de bâtir tendant à «agrandir le rez-de-chaussée à l'arrière». Selon le requérant, ce permis visait la construction d'une annexe au rez-de-chaussée avec une terrasse couverte par une structure en PVC au premier étage sur la toiture plate. Ces travaux ont été réalisés.

Le requérant est propriétaire dudit immeuble depuis le 27 novembre 2002. Il expose qu'avec l'usure du temps, la terrasse a dû être refaite et qu'il s'est renseigné auprès de l'administration communale sur les démarches à effectuer.

Le 24 août 2006, la commune de Molenbeek-Saint-Jean a fait savoir au requérant qu'elle était favorable à sa demande de remettre en état l'annexe autorisée par le permis du 13 avril 1973, précité, et ce, sans autres démarches du point de vue urbanistique. La commune indique dans ce courrier que, «l'annexe ayant un impact fort limité (un seul niveau, 3 m de profondeur) et n'étant pas utilisée comme local habitable (remise), il est possible de réaliser tous travaux de conservation de celle-ci (remplacement de la toiture,...) tout en maintenant le volume autorisé dans le permis d'urbanisme de 1973».

Le 9 juin 2009, l'administration communale dresse un procès-verbal d'infraction constatant une augmentation du volume bâti et des travaux de gros-œuvre, sans qu'un permis d'urbanisme ait été obtenu. Les travaux en cause sont décrits comme suit:

« **Augmentation du volume bâti:** la couverture de terrasse a été enlevée et une partie de cette couverture a été remplacée par une toiture plate en béton et fermée afin d'agrandir l'espace intérieur. Le reste de la terrasse couverte ne l'est plus.

Travaux de gros œuvre: une structure en béton a été coulée pour prolonger la terrasse du 1^{er} étage et une structure métallique avec un escalier donnant accès au jardin a été fixée à la façade arrière.»

Il est indiqué que les travaux entamés sont à l'arrêt.

Le 2 octobre, le requérant et son épouse introduisent une demande de permis de régularisation ayant pour objet l'agrandissement de la cuisine et l'avancement de la façade arrière au 1^{er} étage avec création d'un escalier donnant vers le jardin. Il y est spécifié que «le volume du rez-de-chaussée était déjà existant».

Le bien est situé en zone d'habitation au PRAS.

Une enquête publique est organisée du 26 janvier au 9 février 2010, pour le motif suivant: «dérogation à l'art. 4 du titre I du R.R.U. (profondeur de la construction)».

Deux réclamations sont déposées. Le 23 février, la commission de concertation émet un avis défavorable sur la demande de permis.

L'avis du fonctionnaire délégué, donné le 27 avril, est également défavorable. Il s'agit du second acte attaqué, lequel est motivé comme suit:

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à construire une annexe au rez-de-chaussée et 1^{er} étage, avec terrasse et escalier d'accès au jardin au 1^{er} étage (régulariser);

Considérant que la demande a été soumise aux mesures particulières de publicité du 26/01/2010 au 09/02/2010 et que deux réclamations ont été introduites concernant les vues gênantes engendrées par le projet et le non-respect des règles de l'art;

Vu l'avis défavorable de la commission de concertation du 23/02/2010 ;

Vu le PV n° 489 dressé le 09/06/2009 pour :

- l'augmentation du volume bâti : la couverture de terrasse a été enlevée et une partie de cette couverture a été remplacée par une toiture plate en béton et fermée afin d'agrandir l'espace intérieur. Le reste de la terrasse couverte ne l'est plus.

- travaux de gros œuvre : une structure en béton a été coulée pour prolonger la terrasse du 1^{er} étage et une structure métallique avec un escalier donnant accès au jardin a été fixée à la façade arrière;

Considérant que l'annexe dépasse, en profondeur, les 2 voisins au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage, et déroge dès lors fortement au titre I du règlement régional d'urbanisme;

Considérant que l'annexe du rez-de-chaussée a fait l'objet de la demande de permis d'urbanisme n° 30.379, mais que cette annexe n'a pas été réalisée pendant la durée de validité du permis;

Considérant que le projet prévoit en outre la construction d'une annexe au 1^{er} étage, ainsi que la création d'une terrasse débordante;

Considérant que la terrasse ainsi créée permet de larges vues sur la parcelle voisine;

Considérant de plus, que l'ajout de ces annexes n'améliore pas les conditions d'habitabilité du logement;

Considérant qu'un projet d'annexe, respectant d'avantage le titre I du règlement régional d'urbanisme, les règles de l'art et le code civil serait acceptable».

Le 25 mai, le collège refuse le permis de régularisation. Il reproduit l'avis du fonctionnaire délégué en ajoutant ce qui suit :

« Considérant que le collège des bourgmestre et échevins estime que la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué reproduit ci-dessus, reflète entièrement son point de vue; que le collège échevinal reprend donc à son compte ladite motivation».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le 23 juin, le requérant et son épouse introduisent un recours contre cette décision de refus auprès du Gouvernement. Une audition est organisée le 18 octobre.

Le 27 décembre, le conseil de la commune de Molenbeek-Saint-Jean transmet à l'autorité de recours différents documents en vue d'établir, notamment, que les travaux autorisés par le permis du 13 avril 1973, précité, n'ont jamais été entamés avant la date de péremption dudit permis.

Le 20 octobre 2011, le Gouvernement déclare le recours recevable et, se fondant sur l'article 191 du CoBAT, énonce ce qui suit:

«le permis d'urbanisme est susceptible d'être accueilli si de nouveaux plans sont introduits dans un délai de trois mois comprenant les adaptations suivantes:

aligner la profondeur de l'extension de la cuisine sur celle de l'extension de la salle à manger;

supprimer le claustra, le balcon et l'escalier reliant l'étage au jardin;

limiter l'accessibilité de la toiture à une terrasse centrale de 2,20 m de large et 1,40 m de profondeur et sécuriser par un garde corps la terrasse.

[...]».

Cet arrêté est motivé notamment de la manière suivante:

« [...]

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise la régularisation de l'extension de locaux au 1^{er} étage sans rehausse de mur mitoyen en infraction par rapport au permis d'urbanisme n° 30.379 suivant le PV d'infraction n° 489 de 2009;

Considérant que le dossier administratif révèle que le permis d'urbanisme n° 30.379 du 13 avril 1973 était périmé, une note de service [...] rapportant qu'à l'époque, les travaux n'avaient pas été entamés dans les délais légaux;

Que dès lors l'infraction urbanistique porte sur la réalisation de toute l'annexe arrière avec la modification des profils mitoyens au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage;

Considérant par contre que le service d'urbanisme communal écrit le 24 août 2006 au demandeur être favorable sans que soient nécessitées d'autres démarches à la remise en état de l'annexe arrière du rez-de-chaussée (un seul niveau, 3 m de profondeur) dans le volume autorisé par le permis d'urbanisme de 1973;

Qu'il est regrettable que la péremption de plein droit du permis de 1973 ait été ignorée par les services communaux en contact avec l'administré avant la présente demande de régularisation;

Qu'il n'en reste pas moins que le demandeur a entrepris des travaux sans demande de permis préalable;

Considérant qu'à l'estime du Gouvernement et vu ce qui précède, la demande porte sur la régularisation de l'extension du volume bâti au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage avec l'aménagement d'une terrasse, d'un balcon et d'un escalier extérieur;

Considérant que le Titre I du règlement régional d'urbanisme, en vigueur le 3 janvier 2007, stipule dans l'article 4, Profondeur § 1. [...] 2° a) lorsque les deux terrains voisins sont bâtis, la construction ne dépasse pas la profondeur du profil mitoyen de la construction voisine la plus profonde;

Au rez-de-chaussée :

Considérant que l'extension au rez-de-chaussée dépasse de 2 m la construction voisine la plus profonde en dérogation à l'article 4, § 1^{er}, 2°, a, du Titre I du RRU;

Que l'existence d'autres annexes similaires caractérisant l'aménagement des lieux de cette partie d'intérieur d'îlot, la dérogation à ce niveau est admissible;

À l'étage :

Considérant qu'au 1^{er} étage les aménagements consistent en l'extension de la cuisine du côté gauche, en l'extension de la salle à manger du côté droit prolongée par une terrasse équipée d'un claustra le long de la limite mitoyenne, puis en l'ajout d'un balcon sur toute la largeur de l'étage et d'un escalier extérieur de 13 marches;

Considérant que l'extension de la salle à manger côté droit et celle de la cuisine dépassent respectivement la construction voisine la plus profonde de 0,60 m et 2 m en dérogation à l'article 4, § 1^{er}, 2°, a, du Titre I du RRU;

Qu'une profondeur d'extension de la cuisine équivalente à celle de la salle à manger suffirait pour que la superficie habitable de la cuisine initialement de 5 m² soit de 8 m² comme le requiert l'article 3 du Titre II du RRU;

Que les extensions respectives de la cuisine et de la salle à manger permettent entre elles une liaison fonctionnelle qui améliore le confort du logement;

Qu'au 1^{er} étage, la dérogation suscitée par un dépassement de 0,60 m de profondeur par rapport à la construction voisine la plus profonde ne porte pas préjudice à l'ensoleillement de la façade arrière voisine;

Que pour les motifs qui précèdent, la dérogation en profondeur à ce niveau n'est autorisée que pour l'aménagement d'une annexe dépassant de 0,60 m la construction voisine la plus profonde;

Qu'au delà sont exclus l'installation de claustra en limite mitoyenne, de balcon et d'escalier dans le prolongement du bâti déjà en dérogation au Titre I du RRU;

Considérant que les requérants ont demandé à être entendus; que l'audition prévue à l'article 171, § 3, du CoBAT a eu lieu le 18 octobre 2010;

Sur proposition du Ministre Président qui a les Pouvoirs locaux, l'Aménagement du Territoire, les Monuments et les Sites, la Propreté publique et la Coopération au Développement dans ses attributions».

Par un arrêt n° 230.474 du 11 mars 2015, le Conseil d'État rejette le recours en annulation introduit par le requérant contre cet arrêté, pour le motif que la décision attaquée constitue un acte préparatoire tant à l'égard du demandeur de permis qu'à l'égard des tiers.

Le 26 mai 2015, le requérant adresse la lettre de rappel prévue à l'article 173 du CoBAT.

Le Gouvernement n'a pas statué sur le recours dont il était saisi.

En application de l'article 173 du CoBAT, en l'absence de décision du Gouvernement et d'avis du Collège d'urbanisme, la décision du collège des bourgmestre et échevins du 25 mai 2010 est confirmée. Cette décision constitue l'objet du recours.

IV. Moyen unique

1. Thèses des parties

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2, 3 et 153 du CoBAT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut d'examen sérieux, du défaut de motifs pertinents et adéquats, de l'erreur de droit ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'en une deuxième branche, il conteste la motivation tendant à justifier le refus de régulariser l'annexe du 1^{er} étage;

qu'il fait valoir que les vues peuvent justifier des conditions pour garantir le respect du Code civil ou le refus de régularisation de l'utilisation de la toiture plate à usage de terrasse mais pas un refus du permis de régularisation pour la construction de l'annexe litigieuse;

qu'il soutient que l'absence d'amélioration des conditions d'habitabilité du logement constitue une erreur manifeste d'appréciation parce que tant le PV de constatation d'infraction que les plans de la demande montrent l'augmentation de la

superficie de la salle à manger et de la cuisine du 1^{er}, ce qui améliore les conditions de vie;

qu'il estime qu'à supposer que les aménagements soient refusés au motif que les volumes de construction qu'ils impliquent ne seraient pas compatibles avec le bon aménagement des lieux, de telles considérations ne sont pas correctement motivées; que, selon lui, les parties adverses n'exposent pas en quoi le dépassement, qui résulte de la mise en œuvre du permis de 1973, ne serait pas conforme au bon aménagement des lieux; qu'il ajoute que les voisins ne se plaignent pas d'un impact lié à l'ensoleillement ou à la luminosité;

qu'il en conclut que le refus d'autoriser le dépassement sollicité de la profondeur n'est pas adéquatement motivé;

Considérant que la commune de Molenbeek-Saint-Jean répond qu'un permis de régularisation ne peut être délivré qu'indépendamment du poids des faits accomplis; qu'elle soutient que la motivation de l'avis du fonctionnaire délégué est adéquate dès lors qu'elle repose sur des constats incontestés: dépassement, vues et absence d'amélioration des conditions d'habitabilité du logement; qu'elle estime que la motivation forme un tout qui ne peut être critiqué point par point, l'appréciation que porte l'autorité sur le bon aménagement des lieux ne pouvant être censurée par le Conseil d'État qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation; qu'après avoir cité les critères utilisés pour apprécier le bon aménagement local, elle expose que si le bâtiment existant présente des conditions d'habitabilité suffisantes, leur amélioration ne l'emporte pas sur les conséquences, en termes de bon aménagement des lieux; qu'elle allègue que le requérant ne démontre pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle ajoute que le fonctionnaire délégué doit user de manière modérée de son pouvoir d'accorder des dérogations après avoir montré l'intérêt qu'il y a à les accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action; qu'elle ajoute, en se référant à une pièce de son dossier, que le permis de bâtir délivré le 13 avril 1973 n'a pas été mis en œuvre dans le délai d'un an et est donc périmé;

que, dans son dernier mémoire, elle soutient que les éléments auxquels il est fait référence dans la motivation des actes attaqués sont avérés, ce qui dément toute erreur, qu'il est constant, notamment, que l'annexe dépasse en profondeur les constructions voisines, que la terrasse permet de larges vues sur les parcelles voisines et qu'elle n'améliore pas les conditions d'habitabilité du logement; qu'elle estime que s'il n'est pas fait expressément référence, dans la motivation, à la notion de bon aménagement des lieux, elle est visée par la référence aux vues sur la parcelle voisine et à l'absence d'amélioration des conditions d'habitabilité; qu'elle fait valoir qu'il est sans incidence que le permis du 13 avril 1973 aurait déjà autorisé la construction du premier étage et les murs mitoyens à ce niveau, non seulement parce que ce permis est périmé, mais également parce que la configuration actuelle des lieux a été modifiée par rapport à ce permis: la terrasse, qui était simplement couverte, a été modifiée de manière à créer un volume en partie fermé et, en outre, elle a fait l'objet d'une prolongation par une dalle en béton, augmentant son emprise et, partant, les vues vers la parcelle voisine; que, selon elle, le requérant ne peut prétendre que ces vues n'existent pas; qu'elle souligne en outre que ces vues existent tant depuis la terrasse que depuis le volume fermé qui a été construit;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir, dans son mémoire en réponse, que l'avis est motivé de manière concrète et non abstraite comme le prétend le requérant puisqu'il repose sur les éléments suivants: l'annexe

dépasse en profondeur les deux voisins au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage, la terrasse débordante permet de larges vues sur la parcelle voisine et l'ajout des annexes n'améliore pas les conditions d'habitabilité du logement; qu'elle estime que, eu égard à ces éléments, la démarche suivie par le fonctionnaire délégué est compréhensible, de sorte que la motivation est adéquate;

que, dans son dernier mémoire, elle se réfère au mémoire en réponse;

V. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'avis défavorable du fonctionnaire délégué et, partant, le refus de permis, sont motivés notamment par la circonstance que l'annexe en cause dépasse, en profondeur, les bâtiments voisins tant au rez-de-chaussée qu'à l'étage, que ce faisant elle déroge «fortement» au Titre I^{er} du R.R.U., qu'au 1^{er} étage le projet prévoit la construction d'une annexe et la création d'une terrasse débordante, que cette terrasse permet de larges vues sur la parcelle voisine et que «l'ajout de ces annexes n'améliore pas les conditions d'habitabilité du logement»;

Considérant qu'il résulte des plans accompagnant la demande de permis de régularisation que les travaux concernés consistent, entre autres, en l'extension, au 1^{er} étage, de la cuisine sur toute la profondeur de l'annexe existante, et de la salle à manger sur une profondeur de 1,30 m; qu'ainsi que le soutient le requérant, il est manifestement inexact d'affirmer que lesdits travaux n'améliorent pas les conditions d'habitabilité du logement, dès lors que la superficie de la cuisine et de la salle à manger sont augmentées; que la superficie minimale des locaux fait d'ailleurs l'objet de prescriptions du Titre II du R.R.U. établissant les normes d'habitabilité des logements; qu'il peut être relevé à cet égard que la superficie initiale de la cuisine était de 5 m² environ, ce qui est largement inférieur à la surface minimale de 8 m² imposée par l'article 3, § 1^{er}, 2°, du Titre II du R.R.U. adopté le 11 avril 2003 et par la même disposition du Titre II du R.R.U. adopté le 21 novembre 2006; que la prise en considération de l'incidence éventuelle des transformations en cause sur les conditions d'habitabilité du logement ne peut être considérée comme constituant un motif surabondant de la décision de refus; que l'erreur commise à cet égard affecte la légalité de cette décision;

Considérant que le moyen unique est fondé en sa deuxième branche; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deux autres branches qui, à les supposer fondées, ne sont pas de nature à entraîner une annulation plus étendue,

VI. Indemnité de procédure

Considérant que la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande; que, le fonctionnaire délégué ayant donné un avis défavorable, le collège des bourgmestre et échevins était tenu de refuser le permis; que l'indemnité de procédure, comme les autres dépens, ne peuvent donc être mis à charge de la commune et doivent être supportés par la Région de Bruxelles-Capitale,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Molenbeek-Saint-Jean du 5 mai 2010 refusant le permis d'urbanisme en vue de la régularisation de la construction d'une annexe au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage de l'immeuble sis rue de la Laiterie 137;
- l'avis défavorable donné le 27 avril 2010 par le fonctionnaire délégué sur la demande de permis portant sur l'objet précité.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à charge de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les autres dépens liquidés à la somme de 200 euros sont mis à charge de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trente-et-un janvier deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY