

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.161 du 3 avril 2019

A. 218.465/XV-3019

En cause : **la commune de Woluwe-Saint-Lambert,**
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jérôme SOHIER
et Augustin DAOÛT, avocats,
avenue Émile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblin de Meux 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

la s.p.r.l. Agence de Location bruxelloise,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît CAMBIER
et Fabien HANS, avocats,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 février 2016, la commune de Woluwe-Saint-Lambert demande l'annulation de "la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale accordant un permis d'urbanisme tendant à régulariser le réaménagement des lucarnes en toiture, boulevard Brand Whitlock 90".

II. Procédure

Par une requête introduite le 11 avril 2016, la s.p.r.l. Agence de Location bruxelloise demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 4 juin 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pol DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 2 avril 2019 à 9 heures 30.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Nelson BRIOU, *loco* M^{es} Jérôme SOHIER et Augustin DAOÛT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gaëtan VANHAMME, *loco* M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Fabien HANS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

1. Le 8 décembre 2003, un procès-verbal est établi pour un immeuble sis boulevard Brand Whitlock, 90, à Woluwe-Saint-Lambert, dans lequel sont constatées les infractions d'urbanisme suivantes :

"Pose d'une lucarne en toiture arrière sur toute la largeur de l'immeuble avec modification du volume, modification du nombre de logements et de

l'annexe existante en intérieur d'îlot (au total 12 logements), sans qu'un permis d'urbanisme valable n'ait été délivré au préalable".

2. Le 21 avril 2009, la Région de Bruxelles-Capitale informe la partie requérante de sa volonté de solliciter la remise en état des lieux, compte tenu du caractère illicite de la situation.

3. Le 20 octobre 2009, un second procès-verbal d'infraction constate, pour le même immeuble, l'aménagement de la zone de recul en parking et la minéralisation complète de ladite zone en violation de l'article 28 du règlement communal sur la bâtisse.

4. Le 21 mars 2012, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme tendant "à régulariser le réaménagement des lucarnes en toiture de l'immeuble".

La note explicative annexée à cette demande de permis précise que l'immeuble est divisé en 9 logements, "au moins depuis 1920" et fait également référence à la matrice cadastrale de 1955 qui mentionne le même nombre de logements.

5. Le 26 novembre 2012, l'administration communale accuse réception de la demande de permis.

6. Une enquête publique est organisée du 19 novembre au 3 décembre 2012 et donne lieu à deux réclamations.

7. Lors de sa séance du 18 décembre 2012, la commission de concertation n'émet pas d'avis sur la demande de permis d'urbanisme dans l'attente de l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU).

8. Le 7 janvier 2013, la commune de Woluwe-Saint-Lambert sollicite une visite des lieux auprès du SIAMU.

9. Le 4 octobre 2013, le SIAMU, après avoir tenté en vain de joindre le propriétaire, rend un avis sur les plans, lequel comporte douze remarques de sécurité.

10. Le 15 décembre 2014, le délai légal incombant au collège des bourgmestre et échevins pour statuer étant expiré, la partie intervenante saisit le fonctionnaire délégué de sa demande de permis d'urbanisme.

11. Le 26 février 2015, en l'absence de décision du fonctionnaire délégué dans le délai prescrit, la partie intervenante introduit un recours auprès du gouvernement de la partie adverse.

12. Le 11 mai 2015, le collège d'urbanisme émet un avis défavorable sur la demande de permis pour les motifs suivants :

"Considérant que le recours est recevable;

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

Considérant que la parcelle concernée comporte un immeuble avant, de gabarit R+3+toiture à deux versants, construit en 1907, et un immeuble arrière, de gabarit R+toiture à versants, construit en 1920;

Que la demande, telle qu'introduite, porte uniquement sur la régularisation du remplacement des deux lucarnes arrières de l'immeuble avant par une lucarne unique;

Que, dans la mesure où elle s'étend sur la totalité de la largeur de la toiture, une telle construction s'assimile à une extension de gabarit de l'immeuble au 4^e étage plutôt et non à une lucarne;

Considérant que, en comparant la coupe longitudinale des plans d'origine de l'immeuble avant avec celle de la demande, il y a lieu de constater que le versant de toiture arrière de cet immeuble était bien plus long que ce qu'il n'est dans la situation existante actuelle; qu'en effet, l'annexe arrière d'origine, de gabarit R+2, a été rehaussée d'un étage et, dès lors, la toiture plate de ce niveau supplémentaire est venu buter contre le versant et l'interrompre;

Qu'interrogée à ce propos, la commune a confirmé qu'aucun permis n'avait été délivré pour cette rehausse d'annexe arrière;

Qu'en ce que la présente demande s'implante au pied de cette rehausse, elle se greffe donc sur une situation infractionnelle; qu'elle ne peut donc être admise,

rend l'avis suivant :

Article 1 : Le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé".

13. Le 20 novembre 2015, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prend la décision suivante :

"[...]

Examen

Considérant que le bien se situe en zone mixte et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande, telle qu'introduite, vise la régularisation de la lucarne qui a fait l'objet d'un PV d'infraction du 8 décembre 2003 duquel il ressort que les travaux étaient en cours;

Considérant que la requérante a adressé une note complémentaire au Gouvernement en date du 5 juin 2015 dans laquelle elle s'étonne des nouveaux éléments soulevés dans l'avis du Collège d'urbanisme;

Considérant que l'examen du plan autorisant l'édification du bâtiment avant en 1907 et des plans joints à la présente demande fait apparaître que le profil arrière du bâtiment avant (versant et annexe arrière) a été modifié;

Que, néanmoins, les vues aériennes du site BruGIS permettent de constater que cette modification est antérieure aux années 1930 à 1935; que, dès lors, elle ne requiert pas de permis en ce qu'elle est antérieure à la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;

Considérant que la requérante explique que les actes et travaux de 2003 visent le remplacement de deux larges et hautes lucarnes par une lucarne unique;

Qu'il ressort de la vue aérienne de 1971 du site BruGIS qu'à cette époque était seule construite une unique et étroite lucarne bien en deçà des 2/3 de la largeur du versant;

Que, par conséquent, la construction des deux larges lucarnes invoquées par la requérante aurait dû faire l'objet d'un permis d'urbanisme en vertu de la loi organique de 1962, ce qui n'a pas été le cas;

Qu'elles étaient donc irrégulières et ne peuvent être considérées comme la situation de droit;

Considérant que la construction de la lucarne, objet de la demande, est soumise à la législation en vigueur à la date où elle a été réalisée (2003);

Considérant que la lucarne demandée, dans la mesure où elle s'étend sur toute la largeur de la façade arrière, consiste en un étage supplémentaire et doit être apprécié comme tel;

Considérant que cette rehausse du bâtiment, en façade arrière, dépasse légèrement la hauteur de la toiture de la construction voisine la plus basse, tout en restant inférieure à celle de la construction voisine la plus haute;

Qu'elle n'est dès lors pas contraire au bon aménagement des lieux;

Considérant cependant qu'il y a lieu de maintenir la plateforme inaccessible en dotant les portes fenêtres du grenier de garde-corps;

Considérant qu'en conséquence, la demande tendant à régulariser la réalisation d'un étage supplémentaire en façade arrière peut être acceptée à la condition de munir les portes fenêtres de garde-corps, afin de maintenir la plateforme inaccessible;

[...],

Arrête:

Article 1^{er} - Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 26 février 2015 par la s.p.r.l. Agence de Location bruxelloise est déclaré recevable et fondé.

Le permis tendant à régulariser la rehausse ayant fait l'objet du PV d'infraction du 8 décembre 2003 est accordé à la condition de munir les portes fenêtres de garde-corps, afin de maintenir la plateforme inaccessible.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la s.p.r.l. Agence de Location bruxelloise, bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué, ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 3, 4, 8 et 10 du R.R.U., du défaut de motivation adéquate, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, de la violation des principes généraux de bonne administration, plus particulièrement de l'obligation pour l'autorité administrative de statuer de manière effective en tenant compte de l'ensemble des éléments propres à la cause, du devoir de minutie, de l'erreur de fait et de l'erreur de droit.

La partie requérante fait valoir que les plans soumis à l'appui de la demande de permis de régularisation comprennent des anomalies concernant la situation de droit de l'immeuble. Il est, selon elle, inexact de prétendre, comme l'a fait le demandeur du permis, que neuf logements sont admis dans l'immeuble. Elle relève qu'il ressort d'une fiche du Code construction émanant du SPF Finances en 2006 que cet immeuble est composé de :

- 3 étages,
- des combles non aménagés,
- 1 garage,
- 2 salles de bain,
- 4 logements distincts.

Elle souligne que, si un document émanant du cadastre comprend bien la mention de neuf locataires, il s'agit en réalité des successions de locataires à la date de la péréquation, soit 1975. Elle en conclut que l'existence de neuf logements dans l'immeuble ne peut être considérée comme étant la situation de droit et que cette situation ne peut donc tomber sous le champ d'application de l'article 330, § 3, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). Elle considère qu'en se fondant sur cette appréciation erronée en droit, la partie adverse n'a pas pu exercer valablement son pouvoir d'appréciation concernant le bon aménagement des lieux puisque, même si l'objet du permis attaqué ne porte que sur le remplacement d'une lucarne, il s'agit d'augmenter encore la surface habitable d'un immeuble divisé illégalement en logements multiples. Elle estime cette situation d'autant plus critiquable que les plans annexés au permis délivré font référence à l'existence de neuf logements, lesquels ne pourraient en aucun cas être autorisés, fut-ce implicitement par la délivrance de l'acte attaqué, parce qu'ils ne respectent ni les normes de sécurité et d'incendie ni les normes d'habitabilité fixées par les articles 3,

4, 8 et 10 du Titre II du R.R.U. Elle indique que les normes minimales de superficie ne sont pas respectées dans les logements suivants :

- le logement n° 1 : studio de +/- 19,43 m² au lieu de minimum 22 m²;
- le logement n° 2 : studio de +/- 17 m² au lieu de 22 m²;
- le logement n° 3 : cuisine de +/- 6 m² au lieu de 8 m²;
- le logement n° 4 : cuisine de +/- 7 m² au lieu de 8 m² pour un appartement de deux chambres;
- les logements n° 5 et 6 : cuisines de +/- 4 m² au lieu de 8 m²;
- le logement n° 7 : cuisine de +/- 3,5 m² au lieu de 8 m² et une chambre de +/- 13 m² au lieu de 14 m²;
- le logement n° 8 : cuisine de +/- 4,5 m² au lieu de 8 m²;
- le logement n° 9 : séjour de 15,6 m² au lieu de 20 m² et cuisine de 5 m² au lieu de 8 m².

Elle soutient que, pour le logement n° 4, la hauteur sous plafond de 2,5 mètres minimum prescrite n'est pas rencontrée dans la chambre 2 qui n'a une hauteur que de 2.24 mètres et que le logement n° 7 comprend notamment des toilettes qui donnent directement sur une pièce de vie. Enfin, elle fait valoir que les règles relatives à l'éclairage naturel des logements ne sont pas respectées en ce qui concerne les pièces suivantes:

- le logement n° 2 : le séjour : lumière directe insuffisante : +/- 0.70 m² au lieu de 3,4 m²;
- le logement n° 3 : le séjour : lumière directe insuffisante : +/- 4,5 m² au lieu de 6,22 m²;
- les logements n° 5 et 7 : les séjours : absence de lumière directe;
- le logement n° 9 : la chambre : absence de fenêtres et présence d'une coupole qui n'atteint pas le minimum de 1.45 m².

Par ailleurs, elle estime important de mettre en évidence le fait que, selon elle, le versant de la toiture arrière du bâtiment avant a fait l'objet des modifications suivantes :

- entre 1907 et 1930 : installation d'une petite lucarne;
- entre 1971 et 1996 : installation d'une grande lucarne sans autorisation;
- entre 1996 et 2003 : construction d'un étage supplémentaire qui est présenté par le demandeur de permis comme le remplacement de la lucarne.

Enfin, elle observe que l'avis défavorable du collège d'urbanisme était précisément fondé sur le fait que le bâtiment annexe en intérieur d'îlot avait fait l'objet d'une rehausse sans autorisation préalable, avec comme conséquence de buter contre le versant arrière de la toiture du bâtiment avant. Elle en déduit que

l'étage supplémentaire qui constitue, selon elle, l'objet du permis d'urbanisme attaqué se greffe sur une situation infractionnelle. Si la motivation de l'acte attaqué procède à une description des modifications successives du profil du bâtiment avant, elle critique le fait que l'acte attaqué n'apporte aucune précision en ce qui concerne l'impact de l'augmentation irrégulière du volume du bâtiment arrière sur les étages inférieurs du bâtiment avant. Elle estime qu'une telle motivation l'empêche de déterminer si la partie adverse estime que la construction litigieuse se greffe sur une situation infractionnelle.

Dans son mémoire en réplique, elle précise qu'elle ne reproche pas à la partie adverse de ne pas avoir étendu son examen à la division des logements mais d'avoir apprécié le dossier sur des éléments erronés. Elle fait valoir que la notion de bon aménagement des lieux implique un examen global de la situation qui doit s'étendre à l'affectation en droit de ce volume. Elle considère qu'il n'est pas possible de découper la situation infractionnelle qui a fait l'objet du procès-verbal du 8 décembre 2003, étant donné que de la régularisation de la rehausse du bâtiment découle l'affectation et la multiplication des logements du bâtiment. Elle craint qu'en l'absence d'annulation, la bénéficiaire du permis se servira du précédent pour demander la régularisation de la division en logements. Elle critique la position de la partie adverse de se fonder sur la date des travaux en 2003 pour considérer que les articles 3, 4, 8 et 10 du titre II du R.R.U. sont inapplicables. Elle ajoute que, pour apprécier la pertinence des normes d'habitabilité des logements, il convient préalablement d'avoir une appréciation critique sur la notion de logement et leur nombre dans l'immeuble litigieux. Elle conteste également la référence que fait la partie adverse à la fiche cadastrale de 1975, qui renseigne une liste de locataires successifs, alors que la fiche du Code construction émanant du SPF Finances fait état, en 2006, de quatre logements distincts. Elle estime regrettable que la partie adverse ne se prononce pas sur les conséquences de l'extension irrégulière du bâtiment arrière sur les étages inférieurs du bâtiment avant.

Dans son dernier mémoire, elle revient plus particulièrement sur la situation des logements 8 et 9 qui lui paraissent extrêmement modestes. Elle relève à cet égard que l'objet de la demande tend à régulariser la construction d'une lucarne extrêmement large permettant d'obtenir finalement, une hauteur sous toiture, d'après les plans de 2,68 mètres sur une surface d'environ 8,35 mètres de longueur et de 6,68 mètres de largeur, c'est-à-dire la création d'environ 50 m² susceptibles d'être habités situés juste au-dessus du logement le plus petit (soit environ 35 m²). Elle s'interroge sur les motifs pour lesquels il pourrait être utile au propriétaire de conserver un grenier qui, en théorie, ne peut être aménagé, dans un immeuble à ce point divisé. Il lui semble évident que la notion du bon aménagement des lieux doit

être confrontée à la situation de fait, telle que décrite par la partie demanderesse de permis et que l'on ne peut se contenter, dans un tel cas de figure, d'un simple engagement du demandeur qui souligne son intention de ne pas modifier l'affectation du grenier, pour ainsi évacuer la problématique de la régularité de la densité actuelle de l'immeuble. Elle maintient dès lors que, pour respecter son devoir de minutie, la partie adverse ne pouvait procéder à un examen correct de la notion du bon aménagement des lieux sans s'exprimer sur la problématique de la multiplication du nombre de logements.

V.2. Appréciation

La demande de permis d'urbanisme qui a donné lieu à l'acte attaqué a pour objet de "transformer avec modification du volume", et il est expressément précisé dans le formulaire que "la demande porte sur la régularisation de la lucarne arrière dont la disposition (en largeur) a été modifiée lors de sa réfection" (cadre III) et que "la demande [...] ne porte ni sur l'aménagement de la zone de recul, ni sur le nombre ou la disposition des logements".

Cette demande n'a pas été modifiée lors de la procédure de délivrance du permis puisque même le recours introduit auprès du gouvernement précise ce qui suit :

"cette demande de permis porte exclusivement sur la régularisation d'une lucarne aménagée sur le versant arrière de la toiture de l'immeuble principal, en remplacement de deux lucarnes préexistantes qui devaient être rénovées".

Cette lucarne est située au dernier étage avant de l'immeuble pour lequel les plans précisent une destination de grenier et la demande de permis comporte l'indication suivante :

"Il n'est pas question pour le propriétaire de réaliser des travaux d'aménagement et de changer l'affectation du grenier. [...] Le maître d'ouvrage prévoit simplement d'y entreposer des effets personnels".

La demande de permis porte donc uniquement sur la régularisation d'une lucarne dans ce grenier et non sur les logements situés aux étages inférieurs. L'autorité n'était dès lors pas tenue d'examiner la conformité de ces logements au regard des normes du titre II du R.R.U. et l'acte attaqué ne peut s'interpréter comme un précédent en ce qui concerne leur régularité.

Le gouvernement a procédé à un examen de la demande au regard du bon aménagement des lieux en considérant qu'elle a pour conséquence une rehausse

du bâtiment, en façade arrière, dépassant légèrement la hauteur de la toiture de la construction voisine la plus basse mais tout en restant inférieure à celle de la construction voisine la plus haute. La raison pour laquelle il s'écarte de l'avis du collège d'urbanisme ressort également à suffisance de la motivation de l'acte attaqué qui constate que les vues aériennes du site BruGIS permettent de constater que la modification du profil arrière du bâtiment avant (versant et annexe arrière) est antérieure aux années 1930 à 1935 et que, par conséquent, elle ne peut être considérée comme infractionnelle puisque qu'elle est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il n'est pas allégué que cette appréciation serait erronée et l'acte attaqué est adéquatement motivé également sur ce point.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure et dépens

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la s.p.r.l. Agence de Location bruxelloise est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse

La partie intervenante supporte le droit de rôle de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le trois avril deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.