

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.391 du 6 mai 2019

A. 222.298/XV-3440

En cause : **la commune d'Anderlecht**, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mai 2017, la commune d'Anderlecht sollicite l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 2017 portant improbation du règlement communal d'urbanisme de la commune d'Anderlecht", adopté le 22 décembre 2016.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, 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 18 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2019.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lara THOMMES, *loco* M^e Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, *loco* M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, 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

Par une délibération du 23 juin 2016, le conseil communal d'Anderlecht adopte provisoirement un projet de règlement communal d'urbanisme (R.C.U.) général couvrant l'ensemble de son territoire.

Une enquête publique est organisée du 30 août au 30 septembre 2016. Au cours de celle-ci, trois réclamations verbales et deux réclamations écrites sont enregistrées.

Après avoir reporté le dossier en séance du 18 octobre 2016, la commission de concertation émet un avis, lors de la séance du 22 novembre 2016.

Le 24 novembre 2016, soit au-delà du délai qui lui était imparti, la Commission royale des Monuments et Sites émet son avis.

Par une délibération du 22 décembre 2016, le conseil communal d'Anderlecht adopte définitivement le règlement communal d'urbanisme.

Par un courrier du 28 décembre 2016, l'ensemble du dossier est transmis au gouvernement régional en vue de son approbation.

Par un arrêté du 23 mars 2017, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide d'improver le règlement communal d'urbanisme précité. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme il suit :

- " Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant improbation du règlement communal d'urbanisme de la commune d'Anderlecht
Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,
Vu le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, notamment les articles 91 à 93;
Vu le Plan régional de développement approuvé par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002,
Vu le Plan régional d'affectation du sol approuvé par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 3 mai 2001;
Vu le Règlement régional d'urbanisme approuvé par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006;
Vu le projet de règlement communal d'urbanisme de la commune d'Anderlecht couvrant l'ensemble du territoire de la commune;
Vu la délibération du conseil communal du 23 juin 2016 par laquelle la commune d'Anderlecht adopte provisoirement le projet de règlement communal d'urbanisme général et soumet le projet à une enquête publique;
Vu l'enquête publique qui s'est déroulée du 30 août au 30 septembre 2016 relative au projet de règlement communal d'urbanisme;
Vu l'avis de la commission de concertation, du 22 novembre 2016;
Vu l'avis de la Commission royale des monuments et sites, notifié hors délai;
Vu les modifications apportées par la commune au projet de règlement à la suite de la consultation d'instances et du public;
Vu la délibération du conseil communal du 22 décembre 2016 par laquelle la commune d'Anderlecht adopte définitivement le règlement communal d'urbanisme;
Considérant que le présent règlement est un règlement général, portant sur l'ensemble du territoire de la commune;
Considérant que des règles spécifiques sont prévues pour les zones d'industries urbaines et les zones d'entreprises en milieu urbain;
Considérant que les objectifs généraux du présent règlement sont les suivants :
- Augmenter le confort des habitants;
 - Adapter les normes relatives aux constructions et à leurs abords aux techniques et modes de construction actuelles;
 - Intégrer les nouvelles préoccupations environnementales;
 - Respecter et conserver les caractéristiques du patrimoine bâti;
 - Traiter de manière distincte certaines spécificités communales telles que les «cités-jardins», les «zones d'entreprises» ou encore les «grands immeubles isolés»;
 - Abroger et remplacer trois règlements d'urbanisme existants sur la commune, à savoir:
 - le Règlement général sur les bâtisses arrêté par le Conseil communal de la Commune d'Anderlecht le 29 décembre 1932 et ses dispositions obsolètes,
 - le Règlement sur le placement d'une terrasse, d'un étalage de marchandises, d'une rôtissoire et d'un distributeur sur l'espace public réputé approuvé par le Gouvernement le 13 juin 2015,
 - le Règlement sur le placement d'antennes paraboliques extérieures réputé approuvé par le Gouvernement le 23 juin 2006.

Considérant que le règlement communal d'Anderlecht est en porte-à-faux avec les projets de réforme des outils régionaux en cours;

Qu'il met à mal la volonté du Gouvernement exprimée dans le projet d'ordonnance modifiant le CoBAT adopté en 3^{ème} lecture le 23 décembre 2016 de limiter les règlements communaux d'urbanisme portant sur l'ensemble du territoire communal et sur les mêmes matières que le Règlement régional d'urbanisme, en privilégiant le recours à l'adoption de règlements communaux zonés ou spécifiques, portant sur [des] problématiques bien définies d'un point de

vue géographique et/ou thématique; que l'abrogation des règlements communaux obsolètes est souhaitée par le Gouvernement; que la démarche de la commune d'Anderlecht en ce sens est encouragée mais qu'à défaut d'approbation du nouveau règlement communal cet objectif sera atteint via l'adoption du nouveau CoBAT qui abrogera les règlements communaux sur la bâtisse listés par le projet d'ordonnance et incluant le règlement d'Anderlecht du 29 décembre 1932;

Que le règlement communal pose des questions quant à sa compatibilité avec le futur Règlement régional d'urbanisme dont la réforme est en cours auprès [du] Gouvernement;

Considérant que l'objectif d'un règlement d'urbanisme général est, par essence, de porter sur toutes les zones et affectations du territoire qu'il régit; qu'il se déduit de la lecture du règlement que, mis à part quelques passages ciblés, seules les zones d'habitation et les logements sont visés par ses prescriptions;

Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme doit respecter les normes hiérarchiquement supérieures d'un règlement régional d'urbanisme en vigueur; que l'article 3 du chapitre II du Titre III du RCU prévoit une hauteur sous lucarne inférieure à celle de l'article 4 du Titre II du Règlement régional d'urbanisme pour la hauteur sous comble, que cette disposition est contraire au principe de la hiérarchie des normes;

Considérant que le règlement communal impose des plans et informations supplémentaires par rapport à ce qui est prévu par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant la composition du dossier de permis d'urbanisme que le préambule du règlement précise toutefois que ces documents supplémentaires ne seront pas pris en compte dans la déclaration de complétude de la demande de permis; que cette situation crée une incertitude juridique quant au caractère complet ou non des futures demandes de permis concernées; que l'imposition de documents supplémentaires engendre une plus grande lourdeur administrative;

Considérant qu'en imposant une implantation en recul dans les zone d'entreprises en milieu urbain, le règlement n'optimise pas les zones constructibles; que les objectifs du PRAS démographique ne sont pas respecté ;

Considérant que de nombreuses dispositions du règlement communal manquent de force contraignante, utilisent des formulations floues ou laissent une trop grande place à l'interprétation subjective; qu'elles n'ont pas leur place dans un texte à portée réglementaire;

Considérant que le préambule du règlement communal d'Anderlecht précise que le nouveau règlement vise à remplacer le règlement général sur les bâtisses de la commune d'Anderlecht du 29 décembre 1932 et ses dispositions obsolètes; que le règlement ne contient toutefois pas de disposition abrogatoire expresse; qu'il subsiste dès lors des doutes quant à sa suppression, totale ou partielle, de l'ordonnancement juridique; qu'il en est de même pour le règlement communal d'urbanisme d'Anderlecht sur le placement d'une terrasse, d'un étalage de marchandises, d'une rôtissoire et d'un distributeur sur l'espace public du 13 juin 2015 et du règlement sur les antennes paraboliques du 23 juin 2016,

Sur proposition du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Aménagement du Territoire,

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er} - Est refusé le règlement communal d'urbanisme de la commune d'Anderlecht adopté définitivement par le conseil communal d'Anderlecht en séance du 22 décembre 2016.

Art. 2 - Le Ministre qui a l'Aménagement du Territoire dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* du 31 mars 2017, 2^e édition.

Par une délibération du 23 mars 2017, communiquée par un courrier du lendemain, le conseil communal approuve une modification du R.C.U. afin de prévoir explicitement l'abrogation des trois règlements existants à savoir :

- le règlement général sur les bâtisses arrêté par le conseil communal le 29 décembre 1932;
- le règlement sur le placement d'une terrasse, d'un étalage de marchandises, d'une rôtissoire et d'un distributeur sur l'espace public réputé approuvé par le gouvernement régional le 13 juin 2015;
- le règlement sur le placement d'antennes paraboliques extérieures réputé approuvé par le gouvernement régional le 23 juin 2006.

IV. Recevabilité

Il y a lieu de vérifier, d'office, le maintien de l'intérêt à l'annulation et dès lors la recevabilité du recours.

L'article 91 du CoBAT, dans sa version applicable au moment de l'adoption du règlement communal concerné, disposait comme il suit :

- " Le conseil communal peut édicter des règlements d'urbanisme pour tout ou partie du territoire communal.
- Les règlements communaux d'urbanisme portent sur les mêmes matières que celles régies par les règlements régionaux d'urbanisme qu'ils peuvent compléter. Ils peuvent déterminer conformément aux articles 100, § 3, deuxième alinéa, et 112, § 3, deuxième alinéa, les circonstances et la valeur des charges d'urbanisme pouvant être imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme".

Cette disposition a été modifiée par l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, publiée au *Moniteur belge* du 20 avril 2018. Elle se lit désormais comme il suit :

- " Le conseil communal peut édicter des règlements communaux d'urbanisme applicables :
- à tout le territoire communal, à la condition de porter sur une matière non réglée au niveau régional ou de préciser en les complétant les règlements régionaux. Ceux-ci sont appelés "règlement communal d'urbanisme spécifique";
 - à une partie du territoire communal. Ceux-ci sont appelés «règlement communal d'urbanisme zoné»".

Aux termes de l'article 344, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 30 novembre 2017, précitée :

- " La présente ordonnance entre en vigueur :
 - 1° le dixième jour qui suit la publication de la présente ordonnance au Moniteur belge, pour :
 - a) les dispositions modifiant l'article 275 du Code et insérant un nouvel article 276/1;
 - b) les dispositions modifiant les titres II et III du Code. Les procédures officiellement entamées avant cette date restent régies par le régime antérieur;[...]".

L'article 348 de la même ordonnance prévoit ce qui suit :

- " Les règlements communaux d'urbanisme suivants sont abrogés au jour de l'entrée en vigueur du règlement régional d'urbanisme modifiant ou abrogeant le règlement régional d'urbanisme arrêté par le Gouvernement le 21 novembre 2006:
 - 1° le règlement sur les bâtisses de la commune d'Anderlecht arrêté par le conseil communal le 29 décembre 1932;[...]".

L'article 91 étant repris sous le titre III du CoBAT, il résulte de l'article 344, alinéa 1^{er}, 1°, précité, que sa version modifiée est entrée en vigueur le 30 avril 2018. La commune d'Anderlecht était compétente, le 22 décembre 2016, pour adopter un règlement communal d'urbanisme tel que celui qui a été soumis à l'approbation de la partie adverse et cette dernière était, le 23 mars 2017, compétente pour l'approuver. Si l'acte attaqué venait à être annulé, la partie adverse pourrait se prononcer à nouveau, dans le respect des motifs d'annulation, et cela tant en raison de l'effet rétroactif de cet arrêt qu'en raison de la disposition transitoire contenue dans la deuxième phrase de l'article 344, alinéa 1^{er}, 1°, b), précité.

Il ressort par ailleurs de l'article 348, précité, que le législateur n'a pas voulu abroger l'ensemble des règlements communaux d'urbanisme dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 novembre 2017, mais qu'il a seulement prévu que ceux de ces règlements qui avaient été adoptés avant l'adoption du règlement régional d'urbanisme en 2006 seraient abrogés lorsque le nouveau règlement régional d'urbanisme serait à son tour adopté.

Le recours demeure recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la "violation des articles 159 et 190 de la Constitution, du principe de légalité, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir".

La partie requérante soutient que les motifs du refus d'approbation ne seraient pas admissibles en ce qu'ils sont fondés sur des normes légales et réglementaires à venir, ne faisant pas encore partie de l'ordonnancement juridique et, partant, non opposables.

La partie adverse conteste la recevabilité du moyen, dès lors que l'acte attaqué n'est pas fondé principalement sur le motif critiqué, mais essentiellement sur des divergences entre le projet de règlement communal d'urbanisme et les textes légaux et réglementaires en vigueur. Elle estime qu'en vertu de la théorie de la pluralité des motifs et de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la requérante ne justifie pas d'un intérêt suffisant à poursuivre l'annulation de cet acte, étant donné que les autres moyens évoqués dans sa motivation suffisent à le justifier valablement.

Sur le fond, la partie adverse soutient que le principe suivant lequel le règlement régional d'urbanisme est hiérarchiquement supérieur au règlement communal d'urbanisme pouvait l'autoriser à exciper de contrariétés entre le projet de règlement régional, non encore adopté, et le règlement communal d'urbanisme en projet soumis à sa tutelle. Elle estime qu'elle pouvait valablement invoquer cette contradiction pour éviter de laisser entrer en vigueur un texte qui serait implicitement abrogé, fût-ce en partie, quelques semaines plus tard, créant ainsi une insécurité juridique importante; ce qui serait de nature à blesser l'intérêt général. Elle rappelle que la tutelle administrative comporte, au-delà du contrôle de légalité, celui de la conformité à l'intérêt général. Elle expose qu'à cet égard, le pouvoir d'appréciation de l'autorité de tutelle est plus étendu lorsque la matière concernée ne se situe pas entièrement dans le registre de l'intérêt communal, mais touche à une matière partagée entre communes et région. Elle cite un avis de la section de législation du Conseil d'État selon lequel l'intérêt général se définit comme "non seulement l'intérêt de l'État ou de la Région mais tout intérêt auquel l'autorité de tutelle accorde une plus grande valeur qu'à celui poursuivi par la décision annulée". Elle affirme que la motivation de l'acte attaqué sur ce point n'est pas déraisonnable. Elle considère qu'elle a pu conclure des considérations précitées que le règlement

litigieux ne pouvait pas être approuvé, dès lors que dans le cadre de l'exercice de la tutelle d'approbation, la décision de l'autorité de tutelle doit être pure et simple.

V.2. Appréciation

Le premier moyen, comme chacun des autres moyens de la requête, critique un des motifs que l'acte attaqué se donne.

La partie adverse se contredit en indiquant que le motif faisant l'objet du premier moyen n'est pas déterminant tout en affirmant ensuite qu'il suffisait à justifier l'improbation. L'acte attaqué n'indique pas lesquels de ses motifs seraient déterminants ou surabondants. Il ne précise pas davantage si l'autorité a envisagé ou non d'approuver partiellement le règlement en censurant uniquement les dispositions dissociables de celles qu'elle jugeait critiquables. Dès lors, tous les motifs avancés apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision. Le moyen est recevable.

Le motif critiqué dans le premier moyen est libellé en ces termes :

" Considérant que le règlement communal d'Anderlecht est en porte-à-faux avec les projets de réforme des outils régionaux en cours ;

Qu'il met à mal la volonté du Gouvernement exprimée dans le projet d'ordonnance modifiant le CoBAT adopté en 3^{ème} lecture le 23 décembre 2016 de limiter les règlements communaux d'urbanisme portant sur l'ensemble du territoire communal et sur les mêmes matières que le Règlement régional d'urbanisme, en privilégiant le recours à l'adoption de règlements communaux zonés ou spécifiques, portant sur [des] problématiques bien définies d'un point de vue géographique et/ou thématique ; que l'abrogation des règlements communaux obsolètes est souhaitée par le Gouvernement ; que la démarche de la commune d'Anderlecht en ce sens est encouragée mais qu'à défaut d'approbation du nouveau règlement communal cet objectif sera atteint via l'adoption du nouveau CoBAT qui abrogera les règlements communaux sur la bâtisse listés par le projet d'ordonnance et incluant le règlement d'Anderlecht du 29 décembre 1932;

Que le règlement communal pose des questions quant à sa compatibilité avec le futur Règlement régional d'urbanisme dont la réforme est en cours auprès [du] Gouvernement".

La partie adverse a donc mis en cause la compatibilité du règlement soumis à son approbation, d'une part avec le projet d'ordonnance modifiant le CoBAT et d'autre part avec le futur règlement régional d'urbanisme.

Comme il a été exposé à propos de la recevabilité du recours, depuis l'entrée en vigueur, le 30 avril 2018, de l'article 69 de l'ordonnance du 30 novembre

2017, précitée, issu du projet d'ordonnance auquel l'acte attaqué se réfère, l'article 91 du CoBAT a modifié la compétence des communes pour l'adoption de règlements communaux d'urbanisme. L'exposé des motifs du projet d'ordonnance auquel se réfère l'acte attaqué mentionne ce qui suit (*Doc. Parl. Bxl.*, A-451/1 - 2016/2017 – pp. 6-7) :

- " La pertinence du maintien des règlements communaux généraux mérite d'être posée□ :
- sur le principe d'abord□ : à quoi sert-il de conserver ces dix-neuf règlements qui font souvent double emploi avec le règlement régional d'urbanisme (RRU) et qui, en cas de contradiction, cèdent le pas à celui-ci en raison de sa primauté hiérarchique□ ?
 - au vu de l'état desdits règlements communaux, ensuite□ : la plupart d'entre eux datent des années trente et quarante, et imposent des principes de construction et d'aménagement qui sont totalement obsolètes.
 - □ dans l'optique de simplification qui sert de fil rouge au présent projet d'ordonnance, enfin□ : l'identification des dérogations à ces règlements communaux est un travail fastidieux tant pour les demandeurs de permis que pour les autorités, et les deux constats précédents conduisent à conclure au caractère difficilement justifiable de cette exigence, au vu de la faible valeur ajoutée des «règlements de la bâtisse» communaux dans le cadre de l'appréciation du bon aménagement des lieux.

Le Gouvernement propose donc de supprimer de la hiérarchie des outils d'aménagement du territoire mise en place par le CoBAT le règlement d'urbanisme général adopté par chaque commune. Cette proposition va de pair avec□ :

- l'obligation faite à la Région d'adopter un règlement d'urbanisme applicable à toute la Région (actuellement, il ne s'agit que d'une possibilité, que le Gouvernement a mise en œuvre en adoptant le RRU. La modification proposée garantit que ce RRU, s'il pourra toujours être modifié ou remplacé, ne pourra pas être abrogé; il devra toujours y avoir un RRU);
- □ la reconnaissance explicite du pouvoir des communes d'élaborer des règlements d'urbanisme spécifiques à un quartier déterminé (baptisés «règlement communal d'urbanisme zoné»), qui seront habilités à déroger aux RRU, et des règlements d'urbanisme portant sur une problématique non abordée par le RRU (baptisés «règlement communal d'urbanisme spécifique»).

Les communes de Schaerbeek et d'Evere étant les seules à disposer d'un Règlement Communal d'Urbanisme adopté après l'entrée en vigueur de l'actuel RRU, ceux-ci ne seront pas abrogés par la présente ordonnance au moment de l'entrée en vigueur du futur RRU, comme il est prévu de le faire pour les règlements des autres communes, qui sont beaucoup plus anciens (les dates d'adoption de ces règlements sont indiquées dans la disposition abrogatoire y relative du présent projet d'ordonnance). En vertu du mécanisme de l'abrogation implicite, les dispositions des règlements communaux de Schaerbeek et d'Evere qui ne seront pas compatibles avec le nouveau RRU seront automatiquement abrogées lors de l'entrée en vigueur de ce dernier. Pour clarifier la situation, le Gouvernement envisagera, dans le cadre de l'élaboration du futur RRU, l'opportunité d'indiquer expressément quelles sont les dispositions communales qui seront ainsi abrogées."

Le commentaire de l'article 69 du projet d'ordonnance confirme ces explications:

- " Il est donc proposé :
- de supprimer la possibilité, pour les communes, d'adopter un règlement applicable à tout le territoire communal et réglant une problématique déjà

- réglée par un règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire, sauf si le règlement communal vise à compléter ledit règlement régional□;
- de maintenir la possibilité, pour les communes, d'adopter□:
 - des règlements «spécifiques», couvrant tout le territoire communal et soit portant sur une problématique non réglée par les règlements régionaux d'urbanisme (ce qui constitue la traduction, en matière de règlements d'urbanisme, de la notion classique d'intérêt communal), soit précisant en les complétant (formulation déjà utilisée à l'actuel article 41 du Code pour décrire la relation entre les PPAS et le PRAS) les dispositions régionales□;
 - □des règlements «zonés», c'est-à-dire des règlements portant sur une zone ou un quartier bien déterminé de la commune qui présente des besoins spécifiques nécessitant que les principes généraux consacrés par le règlement régional d'urbanisme y soient précisés et complétés (à l'image de ce que sont les PPAS vis-à-vis du PRAS), voire qu'il soit dérogé à ce dernier (à ce sujet, il est renvoyé au commentaire de la disposition modifiant l'article 95 du Code).

Afin d'accompagner au mieux cette abrogation, il est proposé de prévoir une disposition transitoire qui dispose que le règlement communal d'urbanisme de chacune des dix-neuf communes de la Région applicable à l'ensemble du territoire communal ne sera abrogé que le jour où entrera en vigueur la nouvelle version du règlement régional d'urbanisme, dont le Gouvernement a déjà lancé les premières études".

Même si l'intention du législateur régional était de limiter à l'avenir la compétence communale en matière de règlements d'urbanisme, il y a donc lieu de constater que les "projets de réforme des outils régionaux en cours" auxquels se réfère l'acte attaqué, n'impliquaient pas l'abrogation des règlements communaux d'urbanisme adoptés entre 2006 et le 30 avril 2018. La partie adverse n'a pas indiqué expressément qu'il serait contraire à l'intérêt général d'approuver en 2017 l'adoption d'un tel règlement, ni *a fortiori* expliqué en quoi.

Quant à l'hypothèse de contradictions entre le règlement communal soumis à l'approbation de la partie adverse et le futur règlement régional d'urbanisme, elle ne reçoit aucune explication dans l'acte attaqué, l'objet et l'importance des discordances n'y étant pas mentionnés. En outre, comme l'indiquent les extraits des travaux parlementaires cités ci-avant, de telles contradictions seront levées par l'effet de l'abrogation implicite et pourront, le cas échéant, être identifiées à cette fin lors de l'adoption du nouveau règlement régional d'urbanisme. Pour que l'intérêt général puisse justifier l'improbation de dispositions contraires à un projet de norme de niveau supérieur, encore faut-il que cette contradiction soit identifiée.

Le premier moyen est fondé.

VI. Première et deuxième branches du deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de "la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles 91 et 124, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du CoBAT, de l'article 6, 8° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 déterminant la composition du dossier de permis d'urbanisme, du principe de légalité, du principe de l'autonomie de la personne décentralisée, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir".

Le moyen comporte trois branches. Dans la première branche, la partie requérante expose que la partie adverse a considéré à tort que le R.C.U. ne porterait que sur les zones d'habitation et les logements et qu'il imposerait une implantation en recul dans les zones en milieu urbain. Elle considère sur ce second point que l'acte attaqué contient une motivation erronée en ce que le R.C.U. n'impose pas de construction en recul dans les zones d'entreprise en milieu urbain. Elle ajoute qu'en tout état de cause, le PRAS démographique n'interdit pas la création d'une zone de recul, quelle que soit la zone concernée.

La partie adverse conteste toute irrégularité de la motivation. Elle répond que l'acte attaqué énonce deux précisions complémentaires et distinctes, étant, d'une part, que le projet s'applique sur la totalité de la commune d'Anderlecht et, d'autre part, qu'il ne vise pas toutes les zones et habitations du territoire communal, ce qui témoignerait d'une démarche contradictoire de la part de l'autorité communale.

Dans son dernier mémoire, elle explique qu'elle a considéré le règlement communal comme susceptible d'entrer en contradiction avec les orientations des réformes régionales du CoBAT (modification, alors en projet, de l'article 91) et du R.R.U., notamment en ce qu'il ne s'applique qu'à certaines zones alors qu'il se présente comme un règlement général.

Par ailleurs, elle indique que, même si la disposition prévoyant expressément une implantation en recul a été supprimée à la demande de la direction de l'Urbanisme, la mise en œuvre pratique effective de l'article 54, § 1^{er}, du R.C.U. commande son maintien. Elle estime qu'elle n'a pas entendu imposer une contrainte non prévue par le PRAS démographique, mais qu'elle s'est simplement référée aux objectifs de celui-ci. Elle ajoute que ce n'est pas l'article 50 du chapitre VII du titre I^{er} du règlement litigieux qui est en cause, mais bien l'article 6 du chapitre III de ce même titre, qui dispose comme il suit :

" Les actes et travaux relatifs à l'implantation et aux gabarits des constructions situées dans les zones d'industries urbaines et zones d'entreprises en milieu urbain telles que répertoriées au Plan Régional d'Affectation du Sol respectent les conditions suivantes :

1° l'implantation des constructions respecte les dispositions en vigueur tout en veillant à préserver le caractère paysager et verdurisé de ces zones; [...]"

Elle soutient qu'elle a pu juger que la mise en œuvre pratique de cette disposition ainsi que de celle, similaire, qui figure à l'article 64 du chapitre VII du même titre I^{er}, tendra à maintenir les implantations en recul dans les zones visées, ce qui va à l'encontre des objectifs du PRAS démographique.

Dans une deuxième branche du moyen, la partie requérante conteste toute forme de contrariété entre l'article 3 du chapitre II du titre III du R.C.U. et l'article 4 du titre II du R.R.U. Selon elle, le R.C.U. règle une situation non couverte par le R.R.U. quant à la hauteur au niveau des lucarnes, en ce sens que, dans l'hypothèse visée par le R.C.U., il faut respecter à la fois la hauteur sous plafond visée par le R.R.U. et la hauteur sous lucarne du R.C.U.

Sur la deuxième branche, la partie adverse considère que le règlement communal d'urbanisme contrevient au règlement régional d'urbanisme en ce qu'il prévoit une hauteur sous plafond de 2,10 mètres en lieu et place de 2,30 mètres.

VI.2. Appréciation

Quant à la première branche, l'article 91 du CoBAT dans la version applicable à l'époque permettait l'adoption d'un règlement communal d'urbanisme visant "tout ou partie du territoire communal". Le motif critiqué méconnaît cette disposition, en ce qu'il énonce que : "l'objectif d'un règlement d'urbanisme général est, par essence, de porter sur toutes les zones et affectations du territoire qu'il régit". Il n'est pas illogique qu'un règlement communal d'urbanisme à portée générale ne s'applique pas en totalité à toutes les zones du territoire communal. Comme il a été jugé à propos du premier moyen, la référence à la modification de l'article 91 du CoBAT ne constitue pas, par ailleurs, un motif adéquat de l'improbation.

Par ailleurs, l'acte attaqué prévoit, à propos des zones de recul, ce qui suit :

" Considérant qu'en imposant une implantation en recul dans les zones d'entreprises en milieu urbain, le règlement n'optimise pas les zones constructibles; que les objectifs du PRAS démographique ne sont pas respectés".

L'article 50 du chapitre VII du titre I^{er} du règlement communal soumis à l'approbation de la partie adverse dispose comme il suit :

- " La section 2 relative aux zones de recul et de retrait latéral s'applique à tout le territoire, y compris les cités-jardins, sauf :
- aux abords des grands immeubles isolés;
 - aux abords des constructions situées dans les zones d'industries urbaines et zones d'entreprises en milieu urbain telles que répertoriées au Plan Régional d'Affectation du Sol".

Il est donc inexact d'affirmer, comme on le lit dans l'acte attaqué, que le règlement communal imposerait une implantation en recul dans les zones d'entreprises en milieu urbain. Ce motif n'est pas pertinent. La partie adverse reconnaît d'ailleurs que le projet de règlement communal a été modifié sur ce point à la suggestion de l'administration régionale. La motivation de l'acte ne peut être rectifiée par l'argument énoncé *a posteriori*, selon lequel il viserait l'application pratique présumée d'autres dispositions du règlement, étant soit l'article 54, § 1^{er}, visé dans le mémoire en réponse, soit les articles 6 et 64 cités dans le dernier mémoire.

Le moyen est fondé en sa première branche.

Quant à la deuxième branche, le motif qui y est contesté est libellé comme suit :

- " Considérant qu'un règlement communal d'urbanisme doit respecter les normes hiérarchiquement supérieures d'un règlement régional d'urbanisme en vigueur; que l'article 3 du chapitre II du Titre III du RCU prévoit une hauteur sous lucarne inférieure à celle de l'article 4 du Titre II du Règlement régional d'urbanisme pour la hauteur sous comble, que cette disposition est contraire au principe de la hiérarchie des normes".

L'article 3 du chapitre II du Titre III du règlement communal d'urbanisme litigieux vise les logements situés dans les immeubles neufs et fixe à 2,10 mètres la "hauteur minimum sous plafond au droit des lucarnes" des locaux habitables sous combles. Le schéma qui complète cette disposition indique que la hauteur considérée doit être atteinte en un point précis du plafond de la pièce sous comble, situé à la jonction de la lucarne et du plafond.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du Titre II du règlement régional d'urbanisme prévoit que dans de tels locaux, "la hauteur minimum sous plafond [...] est de 2,30 mètres.", ajoutant qu'elle "porte au moins sur la moitié de la superficie de plancher."

Le règlement communal interdit qu'au niveau de la lucarne, la pièce présente moins de 2,10 mètres de hauteur sous plafond. Le R.R.U. impose que la pièce présente au moins 2,30 mètres de hauteur sous plafond pour au moins la moitié de sa superficie plancher; il n'exclut donc pas que la hauteur sous plafond soit

inférieure dans le reste du local concerné, notamment à l'emplacement des lucarnes. L'exigence du règlement communal ajoute au R.R.U. l'interdiction de descendre sous le seuil de 2,10 mètres à l'emplacement des lucarnes. Ces deux dispositions se complètent plutôt qu'elles ne se contredisent.

Le moyen est fondé en sa deuxième branche.

VII. Autres moyens

Les autres moyens et branches de moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 2017 portant improbation du règlement communal d'urbanisme de la commune d'Anderlecht adopté le 22 décembre 2016.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

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

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT