

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.795 du 13 juin 2019

A. 216.933/XV-2.889

En cause : **la commune d'Uccle**, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

SCHOEFS-MEAN Anne,

ayant élu domicile chez
M^e Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 septembre 2015, la commune d'Uccle demande l'annulation "du permis d'urbanisme [qui lui a été] refusé le 9 juillet 2015 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale [...] pour le réaménagement de l'avenue Arnold Delvaux : réfection de la voirie et des trottoirs, léger rétrécissement de ceux-ci pour instaurer du stationnement bilatéral, abattage et replantation des arbres en quinconce".

II. Procédure

Par une requête introduite le 13 novembre 2015, Anne SCHOEFS-MEAN demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 22 janvier 2016.

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

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section 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 26 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2019.

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

M^{me} Lydie JERKOVIC, Juriste en chef, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Maximilien RALET, *loco* M^e Tanguy VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, 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 10 décembre 2013, la requérante saisit le fonctionnaire délégué de la région bruxelloise d'une demande de permis d'urbanisme pour le réaménagement de l'avenue Arnold Delvaux par la réfection de la voirie et des trottoirs, le rétrécissement des seconds pour permettre le stationnement réglementaire de part et d'autre de l'avenue, l'abattage et la replantation d'arbres en quinconce.

2. Il ressort du dossier que cette avenue est bordée principalement de maisons d'habitation en ordre fermé ou semi-ouvert, construites dans les années 1920, implantées en recul par rapport à l'alignement et formant un ensemble architectural cohérent, sans pour autant faire l'objet de mesures particulières de protection. La voirie est étroite et la circulation est à sens unique, avec une bande de stationnement d'un seul côté. Des véhicules y stationnent "en épi", les voitures se garant fréquemment aussi en infraction sur les accotements ou dans les jardinets avants. Il est aussi relevé dans les avis techniques que la largeur de la partie ouverte à la circulation est inférieure aux quatre mètres requis par le service d'incendie et d'aide médicale urgente et que la circulation des cyclistes et des piétons est malaisée.

3. Le projet prévoit l'élargissement de la voie de circulation à quatre mètres, le rétrécissement de la largeur des trottoirs à un passage libre de deux mètres, l'aménagement de deux bandes de stationnement de part et d'autre de la voirie carrossable, avec vingt arbres dont seize plantés au droit des emplacements de stationnement, l'abattage des quarante robiniers faux acacias plantés au centre des trottoirs existants et divers aménagements aux extrémités de l'avenue.

4. Une enquête publique se tient du 27 janvier au 25 février 2014 et suscite dix oppositions des riverains, dont celle de la partie intervenante. Si le principe de la réfection d'une voirie fortement dégradée est approuvé, les réclamants font valoir, pour l'essentiel, que les arbres existants sont sains et devraient être maintenus et ils s'opposent à la réduction de la largeur des trottoirs pour faciliter le stationnement de véhicules. Un projet alternatif est proposé, consistant à modifier le stationnement et à élargir la bande de circulation. Il est suggéré de placer des grilles sur les fosses des arbres existants, pour faciliter le passage des piétons.

5. La commission de concertation émet, le 13 mars 2014, un avis favorable moyennant un certain nombre de modifications. La commission mentionne cependant que les solutions alternatives proposées par les riverains "peuvent être étudiées". Le 12 septembre 2014, la commune introduit des plans modifiés sur divers points que l'acte attaqué précise.

6. Le 12 janvier 2015, le fonctionnaire délégué refuse le permis. Suivant cette autorité, si le nombre des arbres a été revu à la hausse en cours de procédure, restent la diminution de la largeur des trottoirs et le nombre d'emplacements de stationnement, jugé excessif. Qui plus est, la modification du profil de la rue altérerait la perspective.

7. Le 11 février suivant, la commune saisit le gouvernement régional d'un recours en réformation.

8. Le 23 avril de la même année, le collège d'urbanisme donne un avis favorable au projet.

9. Le 10 juin, la requérante adresse un rappel à l'autorité régionale.

10. L'acte attaqué est adopté le 9 juillet 2015 et porte les motifs particuliers qui suivent :

" [...]

Considérant que le rappel introduit est recevable;

Considérant qu'il s'agit d'une voirie du réseau de quartier affectée en zone 30 dans le PRD publié au MB du 15 octobre 2002; Que ce statut est confirmé dans le plan IRIS 2 du 9 septembre 2010 qui affecte cette voirie de quartier en régime de zone 30; Que le projet de PRDD approuvé par le Gouvernement le 12 décembre 2013 confirme sa position dans la hiérarchisation des voiries;

Considérant que le bien se situe en réseau viaire de quartier au plan régional d'affectation du sol; Que la voirie ne fait pas partie d'un itinéraire cyclable régional; Qu'elle ne doit pas faire l'objet d'aménagements spécifiques à destination des cyclistes, en application de la prescription 25.3, 4° du PRAS; Que la voirie n'est pas utilisée par les réseaux de transports en commun;

Considérant que la demande vise à réaménager l'avenue Arnold Delvaux; Que, plus précisément, les travaux projetés consistent à élargir la zone de circulation de 3 à 4 m, à procéder à la réfection de la voirie en asphalte, à réduire la largeur des trottoirs et à procéder à la réfection de ceux-ci, à aménager du stationnement bilatéral en pavé de porphyre au lieu du stationnement unilatéral existant, à abattre 40 arbres (Robinier Faux Acacia) et à replanter 20 arbres en quinconce (Érable de Norvège colonnaire);

Considérant qu'en cours d'instruction du dossier en 1^{re} instance, la demanderesse a, en application de l'article 177/1 du Cobat, introduit des plans modifiés auprès du fonctionnaire délégué, le 12/09/2014;

Considérant que les modifications portent sur :

- le choix des essences d'arbres : le Liquidambar Styraciflua aux débouchés sur l'avenue Wolvendael et sur la rue Robert Scott et le Pyrus Calleryana Chanticleer dans l'avenue;
- la modification de l'implantation des arbres de manière à ajouter 5 sujets;
- l'adaptation de la zone de stationnement côté numéros pairs afin d'intégrer le déplacement des deux hydrants;
- la modification de l'implantation de certains arbres afin de permettre l'accès aux entrées des habitations n° 26, 28, 31 et 41;

Que ces modifications ne répondent pas aux conditions émises par la commission de concertation;

Considérant que les zones de recul comportent un grand nombre d'entrées de garage, compatibles avec l'implantation actuelle des arbres;

Que certaines zones de recul avec ou sans accès à un garage sont utilisées comme espace de stationnement, sans qu'il n'y ait de certitude quant au caractère licite ou non de leurs aménagements; Que les zones de recul des deux côtés de la rue sont trop peu profondes pour permettre le stationnement des véhicules sans empiéter sur le trottoir (4m); Que dans ce contexte, le projet aggrave les conditions de circulation des piétons en réduisant la largeur des trottoirs; Que les stationnements sur le trottoir ou en débordement des zones de recul relèvent de comportements inadéquats des usagers qui doivent être dissuadés prioritairement par des mesures de police;

Considérant que les robiniers faux acacias existants constituent un quinconce régulier à l'origine, à restaurer à quelques endroits; Qu'ils offrent une configuration paysagère intéressante et conforme au statut de cette voirie locale; Qu'ils ne présentent pas de problème phytosanitaire particulier; Que la présence d'épines se situe hors hauteur d'homme en situation d'entretien normale d'arbres d'alignement; Que les arguments développés à l'encontre de cette espèce en zone Natura 2000 ne sont pas applicables à la plantation en voirie;

Considérant que l'écartement entre les alignements d'arbres existants est de 8 m, ce qui autorise différentes solutions de profil en travers de la voirie permettant d'augmenter la largeur de circulation pour favoriser la circulation des véhicules du SIAMU; Que l'augmentation de la largeur de zone de circulation telle qu'elle est prévue dans le projet est en revanche favorable à l'augmentation de la vitesse, ce qui est contraire à la volonté régionale d'instaurer une zone 30 sur ce type de voirie;

Considérant l'avis défavorable de la Direction Stratégie de Bruxelles-Mobilité, que le Gouvernement partage, en ce qui concerne la réduction de largeur des trottoirs, le caractère défavorable aux cyclistes de l'aménagement proposé et la contrariété de l'augmentation du nombre de stationnement à l'article 10 alinéa 2 de l'arrêté du 18 juillet 2013 portant le volet réglementaire du Plan régional de politique de stationnement qui prévoit que «lors d'un nouvel aménagement, de réfection ou de requalification de la voirie, le nombre de places de stationnement en voirie ne peut pas augmenter par rapport à la situation telle qu'elle existait avant ces travaux»;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que le projet ne comprend pas de plan de situation existante permettant un comptage indiscutable des emplacements de stationnement autorisés; Que des comptages contradictoires existent, faisant apparaître une augmentation du nombre de stationnements autorisés variant de 5 à 10 unités, soit une augmentation de 20 à 30 % par rapport à la situation existante, ce qui est contraire à la politique régionale en la matière;

Considérant que le projet a fait l'objet d'une opposition importante de l'ensemble des riverains directs de l'aménagement, principalement en ce qui concerne le maintien des arbres existants; Que la réduction du nombre des sujets plantés selon le projet ne se justifie que par l'installation du stationnement bilatéral et non par la volonté d'instaurer une qualité paysagère à l'aménagement; Que le pas irrégulier de la plantation est inadéquat à susciter un effet d'alignement;

[...]".

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Anne SCHOEFS-MEAN ayant été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 22 janvier 2016, il y a lieu de l'accueillir.

V. Recevabilité

Les délibérations du conseil et du collège autorisant l'introduction du présent recours sont jointes à la requête.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 2 et 3 du code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), du principe général de bonne administration, du bon aménagement des lieux, du défaut de motifs adéquats et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, il est soutenu que la décision en cause serait affectée d'une erreur manifeste en ce qu'elle énonce que "le projet aggrave les conditions de circulation des piétons en réduisant la largeur des trottoirs". La requérante explique qu'au contraire, le projet prévoit un cheminement continu de deux mètres de large des deux côtés de l'avenue alors qu'actuellement, le passage libre est souvent nettement inférieur à un mètre cinquante, et que les modifications projetées aux plantations auraient pour conséquence de faciliter la circulation des piétons. Elle cite l'avis du collège d'urbanisme selon lequel "le remplacement des 40 arbres d'alignement existants (Robiniers faux acacias) plantés de manière irrégulière au centre des trottoirs par de nouveaux arbres plantés à intervalle régulier dans la bande de stationnement permet de libérer les trottoirs et de garantir une largeur de passage constante d'environ 1,90 m". Elle fait observer, en outre, que les plantations actuelles ne respecteraient pas l'article 18 du titre VII du règlement régional d'urbanisme qui prévoit qu'une surface perméable de 2,25 m² doit être maintenue au pied de chaque arbre à haute tige et que si on devait respecter cette prescription, la situation serait encore plus défavorable au cheminement piéton. En délimitant des aires de stationnement des deux côtés de la voirie, le projet aurait aussi pour conséquence d'améliorer la situation de fait et de dégager les trottoirs.

La deuxième branche du moyen vise le constat de l'auteur de l'acte attaqué suivant lequel, à l'origine, les arbres étaient plantés en bon ordre et, moyennant quelques aménagements ponctuels, leur agencement retrouverait son harmonie. La requérante soutient que ce constat serait inexact. Elle cite la commission de concertation et le collège d'urbanisme, instances spécialisées, qui ont pourtant retenu qu'*ab initio*, les robiniers auraient été plantés de manière anarchique, au milieu des trottoirs. Selon elle, il est impossible de comprendre pourquoi l'autorité régionale a préféré le maintien de la situation existante à la solution préconisée par la commune, où les arbres seraient plantés en quinconce avec un intervalle moyen de onze mètres, en sorte qu'ils n'entraveraient plus la circulation piétonne, amélioreraient la perspective d'ensemble et auraient aussi pour conséquence de réduire la vitesse des automobiles. Elle se réfère à l'avis du collège d'urbanisme selon lequel "[...] la plantation d'arbres en quinconce dans les bandes de stationnement de part et d'autre de la chaussée, permet d'une part, de réduire la perception des véhicules qui y sont garés et, d'autre part, de resserrer visuellement la partie carrossable de la voirie, ce qui limitera indéniablement la vitesse de circulation".

Dans le cadre de la troisième branche, la commune estime que l'autorité de recours aurait indiqué à tort que le dossier ne comporterait pas de plan de la situation existante permettant de dénombrer exactement les emplacements de stationnement, alors que deux schémas qui comparent les situations existante et projetée ont été produits en séance du 13 mars 2014 de la commission de concertation. Au surplus, la pièce n° 36 du dossier joint au recours permettrait de compter exactement le nombre des places.

Enfin, dans une quatrième branche, la requérante critique l'affirmation selon laquelle le projet n'améliorerait pas la situation des cyclistes alors que selon le projet, la largeur de la bande de circulation serait portée de trois à quatre mètres, outre que la présence d'arbres amènerait les automobilistes à réduire spontanément leur vitesse comme l'a indiqué le collège d'urbanisme.

Dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, elle réitère ses arguments.

VI.2. Appréciation

Comme l'admet la partie requérante, il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et de trancher en opportunité entre diverses conceptions urbanistiques.

Sur la première branche du moyen, il n'est pas contesté que le projet prévoyait la réduction de la largeur des trottoirs de trois mètres cinquante à deux mètres, ce qui conforte *in abstracto* l'idée qu'il aggrave les conditions de circulation piétonne. Certes, comme l'a admis le collègue d'urbanisme, les aménagements prévus par la commune requérante étaient conçus comme de nature à améliorer, *de facto*, les conditions de circulation des piétons par rapport à une situation existante caractérisée notamment par de fréquents stationnements irréguliers sur les trottoirs ou en débordement des zones de recul. Comme l'indique la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse a estimé, au contraire, que la réduction de la largeur des trottoirs n'était pas la méthode adéquate pour remédier à cet état de fait. Cette appréciation ne peut être considérée comme entachée d'une erreur manifeste qu'aucune autorité raisonnable n'aurait commise.

Sur la deuxième branche, la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre le raisonnement tenu par l'auteur de l'acte pour privilégier, comme la plupart des réclamants le préconisaient, le maintien des arbres existants. Le degré de régularité de la plantation des arbres à l'origine est sans doute discutable, mais il reste que les plans figurent bien ces arbres dans un certain alignement. La partie adverse a jugé que leur implantation offre "une configuration paysagère intéressante et conforme au statut de cette voirie locale". Elle relève aussi que la diminution du nombre d'arbres, prévue dans le projet, ne se justifie pas par le souci d'une qualité paysagère mais plutôt par l'élargissement de la voirie et l'augmentation de l'offre de stationnement, caractéristiques faisant l'objet de critiques par ailleurs. Les motifs ainsi exprimés ne sont pas entachés d'erreur manifeste.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen, la partie adverse n'a pas affirmé que le dossier ne comporterait pas de documents illustrant le stationnement, mais bien que la situation était difficile à évaluer exactement étant donné l'existence d'emplacements irréguliers. Les pièces déposées par la requérante elle-même comportent sur ce point des chiffres différents. En tout état de cause, comme le relève l'acte attaqué, le projet aboutirait à ajouter de cinq à dix places de stationnement autorisé en voirie, ce qui est contraire à l'article 10, alinéa 2, du volet réglementaire du plan régional de politique de stationnement qui interdit d'augmenter le nombre des emplacements de stationnement en voirie.

Quant à la quatrième branche du moyen, la partie adverse a rappelé dans l'acte attaqué que l'avenue Delvaux est classée en zone 30, sans obligation d'installer un aménagement cyclable particulier. Elle a estimé, suivant en cela l'avis défavorable de la direction de la stratégie de l'agence "Bruxelles-Mobilité", que le

projet n'était pas favorable aux cyclistes dans la mesure où l'élargissement de la voirie, portée de trois à quatre mètres, risquait d'avoir pour effet d'augmenter la vitesse des voitures. Cette appréciation, certes contraire à celle du collègue d'urbanisme, ne peut être considérée comme entachée d'une erreur manifeste.

Il résulte de ces éléments que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête en intervention introduite par Anne SCHOEFS-MEAN 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 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le treize juin 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.