

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.866 du 23 octobre 2019

A. 221.648/XV-3359

En cause : **1. THIBAUT de MAISIERES Marie,**
2. ARSLANIAN Garen,
ayant élu domicile chez
M^{es} Rahim SAMII et
Cédric RENSONNET, avocats,
avenue Lloyd George 16
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.

Partie intervenante :

Le centre public d'action sociale d'Ixelles,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 mars 2017, Marie THIBAUT de MAISIERE et Garen ARSLANIAN demandent, d'une part, la suspension de l'exécution "du permis d'urbanisme délivré le 23 décembre 2016 par la Région de Bruxelles-Capitale au centre public d'action sociale d'Ixelles pour démolir les immeubles sis rue Jean Paquot, 57 et 59 et construire un immeuble à appartements (10 logements) comportant 10 emplacements de stationnement au rez-de-chaussée", et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 238.611 du 22 juin 2017 a accueilli la requête en intervention introduite par le c.p.a.s. d'Ixelles et rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane FRANCK, 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 2 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2019.

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

M^e Cédric RENSONNET, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 238.611, précité, auquel il y a lieu de se référer, en y adjoignant la circonstance que, le 8 juillet 2015, le bourgmestre d'Ixelles a adopté un arrêté de police déclarant l'immeuble sis au n° 59 de la rue Jean Paquot insalubre et dangereux, interdisant son occupation et ordonnant à son propriétaire de le vider des détritiques qui l'encombrent, d'en consolider certains éléments et de murir les portes et fenêtres du rez-de-chaussée avant et arrière. Cet arrêté est devenu définitif.

Pour le surplus, le 10 août 2017, les requérants ont sollicité devant les juridictions civiles l'interdiction d'exécution du permis attaqué. Le juge de paix d'Ixelles a rejeté cette demande le 6 juin 2018 et l'appel est pendant.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

Un premier moyen est pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, des articles 124, 176 et 193 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT), des articles 5 et 16 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme, de l'effet utile de l'enquête publique, des principes de bonne administration et notamment du devoir de prudence et de minutie.

Dans une première branche, les requérants font valoir que le dossier de demande de permis contient des documents anciens datant soit de la demande de permis précédente (avant 2013), soit de 2013 ou 2014, qui ne présentent pas clairement la situation actuelle. Ils estiment que ces photos ne permettent pas de prendre connaissance de la situation du quartier, de son dénivelé particulier et des grandes ouvertures existantes dans leur propre façade arrière. Ils ajoutent que l'acte attaqué impose au titulaire du permis de se conformer à l'avis du SIAMU du 8 septembre 2014 alors que cette instance a émis un avis plus récent daté du 13 juin 2016, qui n'a pas été pris en compte alors que l'organisation intérieure des logements a été modifiée. Ils soutiennent du reste que ces deux avis contiennent une erreur d'appréciation en ce qu'ils mentionnent que l'immeuble projeté aura une hauteur de 10 mètres alors qu'il apparaît des plans que cette hauteur sera de 13,5 mètres, de sorte qu'un niveau entier n'a pas été pris en compte.

En sa deuxième branche, le moyen dénonce l'absence des plans d'implantation de type A, B et C indiquant les baies et les saillies des constructions voisines faisant face aux limites latérales et postérieures du projet, comme le requiert l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013, précité. Ils invoquent à ce sujet l'arrêt n° 210.752 du 27 janvier 2011. Ils affirment qu'en l'espèce, leur immeuble ne figure pas sur les photos accompagnant la demande de permis et le plan d'implantation ne représente pas les ouvertures et les saillies de leur maison faisant face aux limites latérales du terrain en projet, alors que leur maison dispose de grandes ouvertures vers l'arrière d'où elle tire une grande partie de sa luminosité. Ils affirment qu'en raison de ces lacunes, la partie adverse n'a pas pu connaître l'existence de ces baies et apprécier l'impact du projet sur ces ouvertures et que ces indications sont d'autant plus importantes que le projet s'implante dans un îlot fermé.

La troisième branche du moyen vise le rapport de stabilité du 25 mars 2013 joint au dossier de demande de permis, qui conclut à la démolition inéluctable des deux bâtiments actuels. Selon les requérants, ce rapport n'est pas sérieux et il n'est pas établi que la réparation de ces immeubles est impossible. Ils constatent que l'expert en stabilité mandaté par le CPAS s'est basé sur l'intention de ce dernier de démolir les deux immeubles et de les remplacer par une nouvelle construction. Ils produisent un rapport établi le 29 juin 2016 par un expert en stabilité indépendant. Selon ce dernier, les deux maisons manquent d'entretien, sont fissurées à plusieurs endroits et nécessitent quelques réparations urgentes, mais elles ne sont pas sur le point de s'effondrer et sont tout à fait réparables, de sorte que leur démolition n'est pas nécessaire. Ils affirment que le rapport d'expertise de mars 2013 était inutilement alarmant, car on constate que trois ans et demi plus tard les deux immeubles sont toujours debout alors qu'il n'y a eu ni réparation ni entretien, et que l'un des deux (le n° 57) est même partiellement loué ou du moins occupé, comme l'indiquent deux procès-verbaux de constat dressés par huissier les 24 août 2015 et le 15 juin 2016. Ils soulignent que cet élément n'a pas été communiqué lors de la procédure et en commission de concertation par les auteurs du projet et considèrent que le rapport de l'expert du CPAS, visant l'inoccupation des maisons, contient, en tous cas, une erreur et qu'il a été établi pour les besoins de la cause. Or, selon eux, l'acte attaqué fonde essentiellement sa motivation de démolir les deux immeubles sur ce rapport ancien et erroné.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants soutiennent que contrairement à ce que prétend l'intervenante, le moyen est recevable. Ils expliquent que l'article 33 de la Constitution est violé car la partie adverse n'a pu exercer correctement son pouvoir d'appréciation en se basant sur les documents de la

demande de permis, que les articles 124 et 176 du CoBAT sont violés car le dossier de demande de permis n'était pas complet, et que l'article 193 du CoBAT est violé car la partie adverse n'a pas tenu compte du dernier avis du SIAMU et cet avis contient une erreur d'appréciation.

Sur la première branche, ils estiment que les partie adverse et intervenante ne démontrent pas que les photos jointes au dossier de demande "sont des photos récentes du bien, des bâtiments contigus et du voisinage permettant d'évaluer correctement la situation existante et le contexte urbanistique dans lequel s'inscrit la demande" comme l'exige l'arrêté relatif aux dossiers de demande. Quant à l'avis du SIAMU, elles affirment que le Conseil d'État exige que le respect des conditions fixées par cet avis soit imposé dans le permis, à peine d'illégalité de celui-ci. Or le dispositif du permis vise l'avis relatif au premier projet et non l'avis du 13 juin 2016, ce qui entraîne l'illégalité du permis.

En ce qui concerne la deuxième branche, ils écrivent que même s'il est vrai que les plans de l'acte attaqué portent certaines mentions relatives aux gabarits des maisons de l'îlot, les ouvertures et saillies des biens situés à proximité du projet ne sont pas indiquées, alors que ces informations étaient essentielles. Ils estiment que l'étude d'ensoleillement ne renseigne pas plus sur ces ouvertures, ni le reportage photographique car leur immeuble notamment n'y est pas représenté. Selon eux, il ne peut donc être raisonnablement soutenu que d'autres éléments du dossier auraient permis à la partie adverse de se prononcer en connaissance de cause.

À propos de la troisième branche, ils ne nient pas que les immeubles des n^{os} 57 et 59 de la rue Paquot présentent des problèmes nécessitant que des mesures de sécurité soient prises, mais ils estiment que ces problèmes peuvent être résolus autrement que par la démolition et que le rapport de stabilité présent au dossier de demande serait donc erroné sur ce point, ce qui aurait induit la partie adverse en erreur. Ils relèvent que tant leur propre expert que celui du CPAS ont établi leur rapport sans entrer dans les lieux.

IV.2. Appréciation

Le moyen critique la manière dont l'autorité a apprécié le bon aménagement des lieux et les éléments sur lesquels celle-ci s'est fondée. Il explique en quoi les dispositions invoquées auraient été violées. Le moyen est dès lors recevable.

Il est de jurisprudence constante que les lacunes dans la composition d'un dossier de demande de permis d'urbanisme ne constituent une cause d'annulation que si les manquements relevés ont effectivement empêché l'auteur du permis de statuer en connaissance de cause.

La première branche dénonce, notamment, la méconnaissance de l'article 5, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 déterminant la composition du dossier de permis d'urbanisme qui prévoit, parmi les documents communs à fournir pour chaque demande de permis:

- " Les photos significatives, en quatre exemplaires.
Les photos significatives sont des photos récentes du bien, des bâtiments contigus et du voisinage permettant d'évaluer correctement la situation existante et le contexte urbanistique dans lequel s'inscrit la demande.
Au nombre de quatre minimum, elles sont en couleur, de dimensions suffisantes, numérotées et présentées sur un document (plié) au format DIN A4.
Les différents endroits de prise de vue sont indiqués sur le plan d'implantation visé à l'article 16 ou, à défaut, sur les plans de réalisation".

La deuxième branche du moyen vise quant à elle l'article 16 du même arrêté, en ce qu'il impose que les plans d'implantation A, B et C indiquent les baies et saillies des constructions voisines faisant face aux limites latérales et postérieures du projet.

Les photos figurant au dossier de demande de permis datent de 2010 ou ne sont pas datées et elles sont vraisemblablement identiques à celles qui étaient jointes à une précédente demande. Les requérants ne prétendent cependant pas, et, *a fortiori*, ne démontrent pas, que la situation des lieux aurait été modifiée depuis lors. Le dossier comporte notamment une vue axonométrique, une photographie aérienne et la photo des jardins faisant apparaître la typologie du quartier. Les plans font apparaître les immeubles voisins, notamment celui des requérants, et leur gabarit. Les requérants et d'autres réclamants ont du reste attiré l'attention de l'autorité sur la configuration des lieux au moment de l'enquête publique. Dans leur courrier du 30 juin 2015, ils ont spécialement fait valoir, après l'avis de la commission de concertation, que leurs maisons se trouvent "en fort contrebas du projet", et ils ne contestent pas que comme l'indique la note explicative du projet (page 11), celui-ci a fait l'objet de plusieurs échanges et réunions avec les riverains.

L'ensemble de ces éléments permet de considérer que l'autorité délivrante était suffisamment informée du contexte urbanistique du projet, ce dont témoigne également la motivation détaillée de l'acte attaqué.

S'agissant de l'avis du SIAMU, il s'avère que, contrairement à ce qu'affirme la partie intervenante, l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué tel qu'il figure au dossier administratif mentionne erronément le premier avis qui est daté du 8 septembre 2014 et oblige le titulaire du permis à s'y conformer. Les requérants ne précisent toutefois pas quel intérêt ils auraient à dénoncer cette erreur matérielle, dès lors que le second avis, émis le 13 juin 2016, figure bien au dossier administratif et que sa teneur est identique à celle de l'avis du 8 septembre 2014. Pour le surplus, l'erreur commise à la page 4 de cet avis quant à la hauteur du bâtiment projeté est contredite par les mentions claires des plans auxquels il se réfère et par la mention, figurant bien dans cet avis, d'un immeuble de trois étages. Par ailleurs, le document mentionne en sa page 3 que l'immeuble a "une hauteur conventionnelle comprise entre 10 m et 25 m" et qu'ainsi "il doit répondre aux spécifications techniques" reprises dans les arrêtés royaux fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, de sorte que l'erreur matérielle figurant à la page 4 n'a pas influencé le contenu de l'avis.

Il ressort de ces éléments que les première et deuxième branches du moyen ne sont pas fondées.

Quant à la troisième branche, le rapport de stabilité du 25 mars 2013, joint au dossier de demande de permis, mentionne un risque d'effondrement et préconise des mesures de sécurisation complémentaires. Il est vrai que ce rapport ne constitue qu'un bref document signé par une personne dont les qualités ne sont pas mentionnées et qui, au terme d'un examen limité aux façades des immeubles concernés, s'abstient de préciser les éléments justifiant sa conclusion. Cette pièce ne suffit pas à établir la nécessité de démolir les deux immeubles concernés, mais elle corrobore le constat de leur état de délabrement. Aucune disposition n'impose au propriétaire d'un tel bien, qui souhaite le démolir pour construire un nouvel immeuble, de justifier que cette démolition est inéluctable. La circonstance qu'un de ces immeubles aurait fait l'objet d'une occupation apparemment sans titre ni droit, ce que mentionne le préambule de l'arrêté du bourgmestre du 8 juillet 2015, ne dément pas ces constatations. L'acte attaqué indique que ces immeubles ne sont pas repris à l'inventaire scientifique du patrimoine établi par la Région de Bruxelles-Capitale, qu'ils ne présentent pas de qualités architecturales particulières et qu'ils sont dans un état de dégradation et d'insalubrité avancé, ce qui n'est pas contesté. La partie adverse a donc examiné la question et exposé les raisons, légalement admissibles, pour lesquelles elle estimait que leur démolition ne se heurtait à aucune objection d'ordre patrimonial ou urbanistique. Dans leur courrier du 30 juin 2016 présentant à la partie adverse un projet alternatif, les requérants ont du reste écrit qu'ils n'étaient

"pas opposés au projet de construction d'un immeuble sur ce terrain dans son principe".

Ni la troisième branche ni, dès lors, le premier moyen ne sont fondés.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 178 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), des principes généraux du droit, notamment ceux de bonne administration, de respect du délai raisonnable, de sécurité juridique et de légitime confiance, de l'effet utile de l'enquête publique et de l'excès de pouvoir. Les requérants exposent que l'acte attaqué a été délivré le 23 décembre 2016, soit 22 mois après l'accusé de réception d'un dossier complet le 9 février 2015. Ce délai serait déraisonnable au regard de la jurisprudence du Conseil d'État dès lors qu'aucune circonstance ne justifierait un tel retard, pour un projet d'une ampleur limitée ayant fait l'objet d'un précédent permis, le nombre de réclamations introduites lors de l'enquête publique étant "relativement normal". Selon eux, le dépassement du délai raisonnable n'aurait pas permis de prendre en considération les évolutions du quartier dans l'intervalle, et les nouveaux arrivants depuis l'enquête publique de mars 2015 n'auraient pas eu l'occasion de se prononcer sur le projet de sorte que l'effet utile de l'enquête publique n'aurait pas été assuré. La partie adverse aurait perdu sa compétence pour statuer dans un tel délai.

En réplique à l'argumentation des parties adverse et intervenante qui contestent leur intérêt au moyen, ils font valoir que dans le cas où le permis serait annulé pour dépassement du délai raisonnable, la partie adverse ne pourrait plus accorder à nouveau le permis sur la base de la demande introduite, de sorte que la partie intervenante devrait introduire une nouvelle demande dont l'instruction devrait être recommencée *ab initio*. Quant au bien-fondé du moyen, ils affirment que même si les délais pour statuer sont des délais d'ordre, il reste que la décision doit être prise dans un délai raisonnable et cela, même en cas d'application de l'article 191 du CoBAT. Ils invoquent en particulier l'arrêt n° 237.965 du 20 avril 2017, dans lequel un délai de 14 mois et demi après la réception par l'autorité délivrante du dernier avis nécessaire a été jugé déraisonnable, d'autant plus qu'un premier permis, annulé ensuite par le Conseil d'État, avait déjà été délivré par la même autorité. Ils relèvent

que, comme dans cette affaire, la partie adverse a, en l'espèce, mis près de trois ans pour se prononcer après l'arrêt d'annulation.

V.2. Appréciation

Les requérants ont intérêt au moyen dès lors que, si le délai pour statuer doit être tenu pour déraisonnable au point d'entraîner l'annulation du permis d'urbanisme litigieux, l'autorité ne pourra plus accorder à nouveau le permis sur la base de la demande introduite, de sorte que le bénéficiaire du permis annulé devra introduire une nouvelle demande, l'instruction devant être recommencée, dans ce cas, *ab initio*. Un tel moyen, qui critique un élément de fond duquel dépend la légalité de l'acte attaqué au regard de la compétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte est recevable.

Les délais prévus par l'article 178, § 2, du CoBAT sont des délais d'ordre et non de rigueur. L'article 6 de la CEDH n'est pas applicable à l'acte attaqué qui n'est pas de nature juridictionnelle. Toutefois, il ressort du principe général du délai raisonnable qu'après l'expiration d'un tel délai, le fonctionnaire délégué deviendrait incompétent *ratione temporis* pour délivrer le permis.

En l'espèce, l'exposé des faits démontre que le traitement du dossier n'a pas subi de retard anormal entre le dépôt de la demande et la décision du fonctionnaire délégué du 28 juillet 2015, faisant application de l'article 191 du CoBAT pour imposer le dépôt de plans modifiés au demandeur de permis. Ces plans modifiés ont été déposés le 2 juin 2016 et complétés le 15 juillet 2016. Le SIAMU a émis un nouvel avis le 13 juin 2016 et le permis a été délivré environ six mois plus tard, le 23 décembre 2016. Un tel délai ne dépasse pas les limites du raisonnable, d'autant plus qu'après l'annulation d'un premier permis et vu l'opposition persistante de certains riverains, l'autorité devait le traiter avec une minutie particulière.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Un troisième moyen est pris de la violation des articles 6 et 149 à 152 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, des articles 6 à 8 de la Convention d'Aarhus, de l'article 13 du Titre I^{er} du Règlement régional d'urbanisme (RRU), des articles 11 et 12 et de l'annexe 2 de l'arrêté du

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 1993 relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement et du principe de l'effet utile des mesures particulières de publicité.

Les requérants font valoir, en une première branche du moyen, que l'avis d'enquête publique ne mentionne pas la dérogation à l'article 13 du Titre I^{er} du RRU qui prescrit, en son alinéa 2, que les toitures plates non accessibles de plus de 100 m² doivent être aménagées en toitures verdurisées, alors qu'en l'espèce, 75 % de la toiture est recouverte de panneaux photovoltaïques. Selon eux, cette dérogation a un impact esthétique très important pour les riverains, qui n'ont donc pas été pleinement informés des conséquences du projet sur leur environnement immédiat, et la partie adverse n'a donc pas pu disposer de l'ensemble des réclamations qui auraient été suscitées si cette dérogation avait été mentionnée sur l'affiche d'enquête publique. Ils citent diverses études qui auraient prouvé l'effet positif des toitures vertes sur l'état d'esprit et la santé. Ce défaut d'information serait d'autant plus grave que selon les planches du PRAS, l'intérieur d'îlot présente un degré de verdurisation insuffisant.

En une seconde branche, les requérants soutiennent que, malgré qu'il détaille sur quels points portaient les réclamations et observations émises lors de l'enquête publique, l'acte attaqué n'apporte aucune réponse ou une réponse insatisfaisante en ce qui concerne :

- le gabarit écrasant de l'immeuble projeté et sa non-intégration dans l'environnement;
- l'impact négatif du projet sur la mobilité et le trafic;
- la valeur patrimoniale des immeubles à détruire et la condamnation de leur espace de cours et jardins.

Dans leur mémoire en réplique, ils ajoutent, à propos de la première branche, qu'il serait erroné de prétendre qu'ils ne verront pas les panneaux photovoltaïques posés sur le toit de l'immeuble en projet car ceux-ci présenteront des éléments en saillie. En outre, ils estiment qu'en tout état de cause l'article 13 du Titre I^{er} du RRU a, en premier lieu, pour objectif le maintien d'une surface perméable, qui est définie par l'article 2, 21°, du même règlement comme celle "qui permet le passage naturel de l'eau de pluie à travers le sol, à l'exclusion des surfaces situées au-dessus de constructions en sous-sol". Ils considèrent qu'ils ont intérêt au maintien de surfaces qui permettent le passage naturel de l'eau de pluie à travers le sol dans leur îlot, peu importe qu'ils voient ou non la surface concernée.

Quant à la seconde branche, ils indiquent que la motivation de l'acte attaqué ne répond pas aux réclamations pertinentes relatives au gabarit disproportionné de l'immeuble en projet et que la motivation que donne la partie adverse quant à la mobilité est tardive car elle ne ressort en rien de l'acte attaqué. À propos de la démolition des deux immeubles situés rue Jean Paquot, ils rappellent que la motivation de l'acte attaqué est basée uniquement sur le rapport de stabilité, qui est erroné comme exposé dans le premier moyen.

Dans leur dernier mémoire, ils insistent sur le défaut de motivation quant aux problèmes de mobilité et rappellent la jurisprudence relative à l'obligation de rencontrer les réclamations pertinentes. Ils relèvent que s'agissant de la mobilité, les réclamations mettaient bien en cause une question pertinente, portant sur des éléments objectifs en relation directe avec le projet et avec le bon aménagement des lieux.

VI.2. Appréciation

Invoquée dans la première branche du moyen, l'annexe 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 1993, précité, applicable au présent litige, prévoit que l'avis annonçant l'enquête publique mentionne les motifs principaux de l'enquête, la note infra-paginale 8 à ce texte indique ce qui suit :

- " Préciser les motifs principaux de l'enquête publique suivant :
- les prescriptions relatives à l'évaluation des incidences du CoBAT ou de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement;
 - les prescriptions du PRAS, d'un PPAS, d'un PL et du règlement régional d'urbanisme (RRU) et/ou d'un règlement communal d'urbanisme (RCU);
 - la non conformité à un certificat d'urbanisme en vigueur;
 - les nuisances principales susceptibles d'être provoquées par les installations concernées".

Par ailleurs, l'article 13 du Titre I^{er} du R.R.U. est rédigé comme suit :

- " La zone de cours et jardins comporte une surface perméable au moins égale à 50 % de sa surface.
Cette surface perméable est en pleine terre et plantée.
L'imperméabilisation totale de la zone de cours et jardins ne peut être autorisée que pour des raisons de salubrité, si ses dimensions sont réduites.
Les toitures plates non accessibles de plus de 100 m² doivent être aménagées en toitures verdurisées".

L'auteur de l'acte attaqué a constaté, tout comme la commission de concertation, que le projet répondait aux exigences de l'article 13, précité, dans la mesure où il préserve une zone de cours et jardins de 290 m² de pleine terre. En revanche, il a relevé une dérogation à la quatrième phrase de cette disposition,

puisque la toiture du volume principal n'est pas verdurisée mais recouverte de panneaux photovoltaïques, et il a accordé cette dérogation.

L'annexe 2 à l'arrêté du 23 novembre 1993, précité, n'impose pas que l'avis mentionne tous les motifs justifiant l'organisation d'une enquête publique, mais seulement les principaux. L'avis d'enquête publique indiquait comme motifs principaux de l'enquête cinq particularités de la demande, relatives à la modification des caractéristiques urbanistiques des constructions, à la dérogation au RRU concernant la profondeur de bâtisse, à des dérogations au règlement communal d'urbanisme, à l'atteinte à l'intérieur d'îlot et à la démolition de logements. L'attention du public était donc attirée sur les particularités du projet. La dérogation à une exigence de l'article 13 concerne une toiture qui ne sera pas visible depuis l'immeuble des requérants, lesquels pourront tout au plus apercevoir le profil des panneaux photovoltaïques. L'existence de ces panneaux apparaît clairement dans les plans soumis à l'enquête publique et dans la vue axonométrique jointe à la demande. Le public n'a pu se méprendre à ce sujet.

Dans ces conditions, en omettant de citer dans l'annonce de l'enquête publique la dérogation concernant la partie de toiture non verdurisée, la partie adverse n'a pas dissimulé un motif principal de cette enquête ni porté atteinte à son effet utile. La première branche du moyen n'est pas fondée.

La seconde branche du moyen met tout d'abord en cause la motivation du permis en ce qui concerne le gabarit du projet. Sur ce point, on constate que l'acte attaqué énonce une série de considérations, notamment celles qui suivent :

" [...]

Considérant que le projet prévoit la construction d'un immeuble de trois étages sur rez-de-chaussée pour un total de 1.032 m² de logement;

Considérant que le projet est construit en mitoyenneté côté mitoyen droit; qu'un volume de raccord de deux étages sur rez-de-chaussée est prévu contre la construction voisine de droite; que, de ce fait le gabarit proposé établi, depuis la voirie, un raccord entre les bâtiments hauts isolés à gauche et les immeubles traditionnels en mitoyenneté côté droit;

Considérant que le rez-de-chaussée rejoint en profondeur, la profondeur de l'immeuble voisin; que le projet nécessite à cet endroit une rehausse du mur mitoyen; que ce niveau reste ouvert vers le jardin; que les niveaux supérieurs sont construits sur une profondeur de 6,70 m prolongés d'une terrasse de 2,50 m; que ces terrasses s'appuient sur le mur mitoyen droit et sont conformes aux dispositions du Code civil en ce qui concerne les vues sur les propriétés voisines; que, de par leur position, elles ne sont pas de nature à nuire aux qualités résidentielles de l'intérieur d'îlot;

Considérant que la toiture de ce volume de raccord est transformée en terrasse accessible depuis le dernier niveau; que cette terrasse n'est pas conforme aux

dispositions du Code civil en ce qui concerne les vues sur la propriété voisine de droite; qu'un garde-corps placé dans l'alignement de la façade devrait être implanté en retrait afin de rendre la terrasse conforme aux dispositions du Code civil, sans rehausser le mur mitoyen; que, côté gauche, la parcelle est occupée par une construction isolée; que, compte tenu du recul latéral de la construction voisine de ce côté, le projet développe une façade latérale percée de baies et de terrasses construite contre la limite mitoyenne gauche;

Considérant que le rez-de-chaussée et le premier étage dérogent à l'article 4, § 1^{er}, 1°, du Titre I du Règlement Régional d'Urbanisme en ce qu'il dépasse les trois quarts de la profondeur du terrain mesurée dans l'axe médian du terrain (terrain de 52 m de profondeur, les 3/4 étant 39 m); que, la dérogation au rez-de-chaussée ne porte que sur 1,60 m, qu'elle est augmentée au premier étage soit un dépassement de 2,10 m, mais ce uniquement pour une terrasse (volume ouvert); que le projet, de par sa position stratégique en about d'un tronçon de rue, aujourd'hui représenté par un mur pignon en attente, peut se démarquer des immeubles voisins de gabarits et de styles architecturaux très différents; que cet immeuble trois façades termine par conséquent cet alignement qui aujourd'hui ne permet que l'installation d'une zone de service (accès aux fournitures d'urgence de l'hôpital, servitude de passage piétonnier de secours pour les immeubles sis rue Van Aa) et permet de supprimer la vision d'un mur pignon aveugle peu esthétique;

Considérant de plus que la profondeur demandée permet l'installation d'un logement de deux chambres adapté aux exigences en matière d'accessibilité pour les PMR;

Considérant que les deuxième et troisième étages sont implantés à distance de la limite mitoyenne droite d'un retrait variant de 6 à 9 m; que ces différents niveaux sont également poursuivis de terrasses de diverses profondeurs; qu'elles sont conformes aux dispositions du Code civil en ce qui concerne les vues sur les propriétés voisines; qu'à partir du deuxième étage, ces terrasses présentent une position dominante par rapport aux immeubles plus bas de la rue Borrens; que des écrans à claire voie sont placés afin de préserver l'intimité des parcelles voisines;

Considérant en outre que la hauteur du premier étage forme un mur acrotère supérieur au minimum requis techniquement pour l'établissement de la toiture verte et pourrait être réduit, qu'il y a lieu de les intégrer en façade latérale gauche comme les autres logements plutôt qu'en fond de parcelle et orientée vers les façades arrière des immeubles voisins;

Vu l'étude d'ensoleillement tendant à prouver l'impact peu important de la nouvelle construction sur l'intérieur d'îlot,

Vu la présence au n° 55 rue Jean Paquot d'une annexe profonde et déjà fortement présente en intérieur d'îlot; que les niveaux supérieurs seront situés à plus de 20 m des immeubles de la rue Borrens;

Considérant qu'aux étages, le volume principal se développe du côté mitoyen gauche et que les trois étages sont desservis par des passerelles implantées le long de la façade latérale droite; que cette structure rapproche le volume construit de la limite mitoyenne droite; que cette distance varie de 4,20 m à 6 m;

[...]

Considérant que la coursive desservant le premier étage est implantée au long de la façade latérale droite sur 31 m, que celle du deuxième étage dépasse légèrement la profondeur du bâtiment voisin de droite à ce niveau et que celle du

troisième étage est plus profonde alors que la profondeur du bâtiment voisin de droite est plus réduite à ce niveau; que le projet prévoit de placer un revêtement anti-bruit au niveau des coursives ainsi que des structures supportant des plantations; que ces passerelles sont situées en façade nord afin de permettre de large ouverture côté sud; que des terrasses sont aménagées en façade sud, limitant fortement l'utilisation des coursives mal orientées au seul passage assurant les entrées et sorties aux logements; qu'elles devraient être limitées en profondeur;

Considérant que le projet prévoit une façade relativement aveugle et fonctionnelle au rez-de-chaussée de l'immeuble;

Considérant que l'angle du rez-de-chaussée sera recouvert d'un maillage en métal déployé laqué ton foncé; que cette partie commune du rez-de-chaussée est par conséquent transparente et permet un éclairage naturel à ces espaces".

L'acte attaqué poursuit en énonçant les modifications qui ont été apportées au projet dans les plans modifiés et les améliorations qu'elles constituent, concluant "que la construction de ce nouveau petit immeuble de logements destinés à des familles, a été amendée, comporte désormais une série d'écrans brise-vues, et incorpore des plantations, afin d'assurer son intégration dans le contexte bâti, en limitant strictement l'atteinte en intérieur d'îlot". Ces éléments rencontrent à suffisance les réclamations formulées lors de l'enquête publique et révèlent une adaptation du projet pour amoindrir ses nuisances visuelles et acoustiques vis-à-vis des requérants et du voisinage.

En ce qui concerne la mobilité, les requérants ont fait valoir de manière générale l'augmentation de population sans compensation pour "la mobilité déjà chaotique dans le quartier", le manque de places de parking, la sécurité du carrefour Rodin/Borrens/Paquot et la pollution qu'engendrerait le parking. L'acte attaqué ne comporte pas de motivation spécifique sur ces points.

L'immeuble prévu augmente la superficie consacrée au logement (dix appartements au lieu de six dans les maisons anciennes). La note explicative aborde ce point en se référant à l'augmentation démographique en région bruxelloise et au plan régional de développement durable, tout en indiquant que la densité de logement sur la parcelle restera inférieure à la moyenne régionale. La critique générale des réclamants quant à une densification du quartier n'appelait dès lors pas de réponse spécifique. En ce qui concerne le stationnement, le projet comporte dix emplacements nouveaux. Le rapport d'incidences constate notamment à ce propos ce qui suit :

" 10 places de parking sont prévues afin d'éviter un engorgement supplémentaire dans le quartier (page 4);

La rue Jean Paquot est partiellement en zone horodateur (côté hôpital) et partiellement en zone bleue. L'intégration d'un emplacement de parking par logement au projet paraissait nécessaire au regard de la surcharge de la demande

en stationnement générée par l'hôpital. [...] Le flux de mouvement est estimé à 2 mouvements par voiture et par jour. Le parking vélo est idéalement situé au rez-de-chaussée, côté rue, pour faciliter et promouvoir la mobilité douce" (pages 11-12).

Comme l'observe la partie adverse, la situation des lieux n'implique pas de problèmes particuliers de sécurité en termes d'accès aux emplacements de stationnement, puisque l'entrée du parking ne se situe pas à proximité immédiate du croisement de la rue Jean Paquot, avec les rues Borrens et Rodin. Les véhicules qui en sortent peuvent se diriger tant à gauche qu'à droite, de sorte que leurs mouvements n'encombreront pas spécifiquement ce carrefour. Dans ces conditions, les réclamations qui soulevaient le caractère dangereux et saturé du carrefour Paquot/Borrens/Rodin n'appelaient pas de réponse circonstanciée dans le permis lui-même.

Enfin, s'agissant de la valeur patrimoniale des maisons de la rue Jean Paquot, il est renvoyé à l'examen de la troisième branche du premier moyen.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Le quatrième moyen est pris de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, de la prescription générale 0.6 du PRAS, de l'article 4 du Titre I^{er} du RRU ainsi que du principe du bon aménagement des lieux. Les requérants soutiennent qu'il serait totalement déraisonnable et contraire au bon aménagement des lieux d'autoriser l'immeuble projeté, qui déroge à l'article 4 du Titre I^{er} du R.R.U. relatif à la profondeur des bâtiments et comprend 10 emplacements de parking au rez-de-chaussée, ce qui porterait atteinte à la prescription générale 0.6 du PRAS relative à la protection des intérieurs d'îlot. Selon eux, le Conseil d'État aurait déjà considéré dans l'arrêt n° 175.187 du 28 septembre 2007 qu'une autorité délivrante avait commis une erreur manifeste d'appréciation en autorisant un parking hors sol en zone de cours et jardins. Ils font valoir qu'un programme identique de création de logements aurait pu être réalisé en enfouissant les emplacements de parking en sous-sol de manière à obtenir un immeuble d'angle R+4, avec une emprise au sol nettement réduite et un impact sur l'environnement et les riverains sensiblement diminué. Ils se réfèrent au projet alternatif qu'ils ont présenté dans leur courrier du 30 juin 2016 auquel il n'a jamais été répondu et précisent que ce projet prévoyait des parkings situés au sous-sol et 13 logements (au lieu de 10), dont un appartement PMR, pour une superficie de 1175 m² au lieu de 1032 m² dans le projet attaqué.

Selon eux, en autorisant le projet, la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation et ne montrerait pas, dans la motivation de son acte, qu'elle a pris en considération le bon aménagement des lieux et les caractéristiques locales exactes du quartier.

Dans le mémoire en réplique, ils indiquent que leur projet alternatif ne visait pas à se substituer à qui que ce soit, mais uniquement à attirer l'attention de la partie adverse sur les gros inconvénients du projet et sur la possibilité de l'améliorer tout en gardant le même programme. Ils estiment qu'en joignant ce projet alternatif à leur requête en annulation, ils ne soumettent pas au Conseil d'État un débat d'opportunité échappant à sa compétence, mais veulent montrer que l'attention de la partie adverse a été attirée sur l'erreur manifeste d'appréciation qu'elle s'apprêtait à commettre. Selon eux, quand bien même la dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU ne serait pas très importante, cette dérogation doit être liée à l'implantation du projet en intérieur d'îlot, dont la sauvegarde des qualités végétales est prioritaire. Ils insistent sur ce que le projet autorise la construction d'un parking hors sol en intérieur d'îlot. Les requérants répondent ensuite aux critiques formulées par l'intervenante quant à leur projet alternatif.

VII.2. Appréciation

Aux termes de l'article 2, 14° du Titre I^{er} du RRU, l'îlot est un "ensemble de terrains, bâtis ou non, délimité par des voies de communication à l'air libre ou par des limites naturelles". En l'espèce, les voiries publiques que sont la chaussée de Boondael, la rue Borrens, la rue Jean Paquot et la rue Léon Cuisse délimitent un très grand îlot dont le centre est occupé par plusieurs infrastructures médico-sociales. Cet espace est traversé par la voirie privée desservant l'hôpital d'Etterbeek-Ixelles, laquelle s'ouvre perpendiculairement à la rue Jean Paquot et rejoint la chaussée de Boondael, délimitant *de facto* du côté de la rue Borrens un sous-îlot principalement composé de maisons traditionnelles. Le projet s'implante à l'angle entre la rue Jean Paquot et cette voirie privée.

Dans la situation actuelle, la voirie privée, utilisée notamment par les véhicules médicaux, longe le pignon aveugle des maisons situées aux n^{os} 57 et 59 et le mur de leurs longs jardins. Dans cette configuration particulière, l'auteur de l'acte attaqué a pu considérer que le projet contribuerait à fermer adéquatement le sous-îlot, où il relève la présence d'une annexe importante, et qu'il préservait dans une mesure acceptable la qualité de l'intérieur d'îlot, notamment en raison des écrans végétaux prévus. Dans ce contexte, le choix d'autoriser l'aménagement de places de stationnement en rez-de-chaussée plutôt qu'en sous-sol ne relève pas d'une erreur

manifeste d'appréciation, le creusement de fondations et l'aménagement de rampes d'accès à un parking souterrain pouvant présenter d'autres inconvénients.

Par ailleurs, la partie adverse n'avait pas à répondre spécifiquement au courrier des requérants du 30 juin 2016 qui formulait, plus d'un an après la fin de l'enquête publique, des suggestions alternatives impliquant une révision complète du projet. La motivation de l'acte attaqué révèle une prise en compte des caractéristiques du quartier et des choix raisonnés en termes d'aménagement des lieux. La circonstance que d'autres choix auraient pu être posés ne les rend pas illégaux.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Les éléments invoqués par les requérants ne permettent pas de conclure à l'existence d'une telle erreur.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Un cinquième moyen, soulevé dans le mémoire en réplique, est pris de la violation des articles 7bis, 10, 11, 23 et 159 de la Constitution, des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 7 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et du décret du 13 juin 2002 qui y porte assentiment, de l'effet utile de l'enquête publique, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir. Les requérants soutiennent que l'acte attaqué a été pris en application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 arrêtant les titres I^{er} à VIII du règlement régional d'urbanisme (RRU) qui n'a pas été soumis à une procédure d'évaluation préalable des incidences préalablement à son adoption, alors que cette évaluation était requise en application des dispositions visées au moyen car il s'agit d'un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE. Ils demandent au Conseil d'État d'écarter le RRU en application de l'article 159 de la Constitution pour le motif, "contraire au principe d'égalité", que cet arrêté n'a pas fait l'objet d'une évaluation des incidences.

Citant l'arrêt du Conseil d'État n° 238.015 du 27 avril 2017, ils poursuivent en indiquant que "la violation de l'article 159 de la Constitution, qui constitue une application particulière du principe général de droit selon lequel le juge ne peut appliquer une disposition qui viole une loi supérieure, est un moyen d'ordre public qui, partant, peut être soulevé à tout moment de la procédure. Ce moyen étant d'ordre public, il sera déclaré recevable par votre Conseil".

Ils citent l'article 2, a) et l'article 3, §§ 1^{er} et 2, de la directive 2001/42/CE. Ils rappellent la teneur de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016 dans l'affaire C-290/15 qui décide que l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 fixant les conditions sectorielles applicables aux parcs éoliens, soit un arrêté réglementaire de portée générale et abstraite, dont l'application couvre l'ensemble du territoire wallon, répond à la notion de plan ou programme entrant dans le champ de la directive. Selon eux, le RRU répond à cette définition car il regroupe une série de dispositions précises, concrètes et cohérentes que les autorités entendent imposer en vue de réaliser des objectifs d'une certaine envergure qu'elles se sont fixés après une analyse globale et cohérente de la situation existante, à savoir l'aménagement du territoire bruxellois. Ils citent des publications doctrinales à ce sujet. Ils soulignent que le RRU qui relève des "plans et programmes" au sens de la directive précitée n'a pas été soumis à une évaluation des incidences conforme aux exigences de la directive, alors qu'elle aurait dû être présente au dossier de l'enquête publique qui s'est déroulée du 8 septembre au 7 octobre 2005, et demandent au Conseil d'État d'en écarter l'application pour ce motif.

À leur sens, l'acte attaqué qui précise que les dérogations aux articles 4 et 13 du RRU sont accordées applique ce règlement illégal et s'approprie ainsi cette illégalité, de sorte qu'il doit être annulé.

Dans leur dernier mémoire, ils argumentent pour établir que ce moyen n'a pas été soulevé tardivement, exposant que l'arrêt de la Cour de Justice qu'ils invoquent n'a été publié au *Journal officiel* que le 9 janvier 2017 et que la doctrine n'était pas abondante sur cette question, de sorte qu'ils n'ont pas pu soulever l'argument dès la requête. Ils estiment également que la jurisprudence du Conseil d'État consacre le caractère d'ordre public du moyen invoquant tant l'article 159 de la Constitution que les lacunes de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

VIII.2. Appréciation

Les requérants demandent au Conseil d'État d'écarter, en vertu de l'article 159 de la Constitution, l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 arrêtant les titres I^{er} à VIII du RRU.

Un moyen qui est soulevé pour la première fois après l'écoulement du délai de recours n'est recevable que si l'irrégularité qui y est dénoncée n'a pu matériellement être connue par la partie requérante qu'en cours de procédure (notamment par la consultation du dossier administratif), ou s'il est d'ordre public. Ne relèvent de l'ordre public que les moyens pris de la violation d'une règle qui vise à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire une règle qui concerne des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touche de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit et qui, pour ces raisons, doit toujours être garantie au profit de la société dans son ensemble.

En l'espèce, le cinquième moyen n'a été soulevé que dans le mémoire en réplique alors qu'il aurait pu l'être dès l'introduction de la requête. Les arguments des requérants ne peuvent convaincre dès lors qu'il n'est pas nécessaire qu'une illégalité soit manifeste ni qu'elle ait déjà été consacrée par une décision juridictionnelle commentée par la doctrine, pour pouvoir être invoquée dans une requête en annulation. Aucun obstacle n'empêchait les requérants de développer de leur propre initiative l'argumentation relative à la question de l'évaluation des incidences du RRU.

Soulevé tardivement, le cinquième moyen ne serait donc recevable que s'il présentait un caractère d'ordre public.

L'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Par définition, le moyen qui invoque cette disposition n'allègue pas la violation de l'article 159 de la Constitution lui-même, mais bien l'illégalité de l'acte attaqué découlant de celle du règlement dont il est demandé d'écarter l'application. Pour déterminer si un tel moyen revêt un caractère d'ordre public, il faut décider si cette illégalité relève ou non de l'ordre public.

En l'espèce, il s'agit de vérifier si la violation, lors de l'adoption du RRU, des normes relatives à l'évaluation des incidences des plans et programmes

sur l'environnement, peut être à l'origine d'une illégalité affectant l'acte attaqué et intéressant l'ordre public.

Lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué, la partie adverse s'est référée aux prescriptions du RRU, en accordant d'ailleurs certaines dérogations, sans toutefois que ce règlement ne constitue le fondement nécessaire du permis. La violation des normes relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement n'affecterait donc ni le permis attaqué en lui-même, ni son fondement juridique, mais seulement un de ses motifs de droit.

Par ailleurs, les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement ne constituent pas, dans leur ensemble, des dispositions d'ordre public. Malgré l'intérêt de la protection de l'environnement dans la hiérarchie des préoccupations sociales, il ne peut être admis que les dispositions invoquées concernent des valeurs essentielles de la vie en société et touchent de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit.

Le cinquième moyen est tardif et, dès lors, irrecevable.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de huit cent quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

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 vingt-trois octobre 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.