

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.159 du 18 novembre 2021

A. 225.250/XV-3748

En cause : **la commune de Schaerbeek**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 mai 2018, la commune de Schaerbeek demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré sur recours par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en date du 8 mars 2018 à M^{me} [D.C.] pour, « dans un immeuble de rapport de neuf logements, construire une annexe sur deux niveaux dans la cour pour aménager un dixième logement (studio) situé rue Eugène Demolder 110 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 29 avril 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 juin 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

1. Le 6 août 2012, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek accorde, sous conditions, un permis d'urbanisme ayant pour objet de « changer l'affectation d'une partie du garage et des caves du n° 110 afin de créer un nouvel appartement et modifier le nombre de logements au n° 112 (4 à 5) » concernant un bien sis avenue Eugène Demolder, 110 à 112. Ce permis n'ayant pas été mis en œuvre, il est périmé.

2. Le 28 octobre 2016, M^{me} [D.C.] introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Schaerbeek ayant pour objet la « transformation d'un garage en un duplex-studio » quant au bien précité.

3. Le 21 février 2017, l'administration communale accuse réception du dossier complet de la demande. Elle précise l'objet de la demande comme étant le suivant : « dans un immeuble de rapport de 9 logements, construire une annexe sur deux niveaux dans la cour pour aménager un 10^e logement (studio) et percer une baie en façade arrière au niveau du 2^e étage ».

4. Du 26 février au 12 mars 2017, une enquête publique est organisée, dès lors que le projet porte « dérogation à l'article 4 du titre I du RRU (profondeur de la construction) ». Quatre réclamations sont déposées à cette occasion.

5. Le 23 mars 2017, la commission de concertation remet un avis favorable unanime conditionnel, imposant la condition suivante : « diminuer le volume de l'annexe en supprimant l'étage afin d'améliorer son insertion face à l'appartement 2 chambres du rez-de-chaussée gauche ».

6. Le 4 avril 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek refuse d'accorder le permis d'urbanisme pour les motifs suivants :

- « Considérant que le projet vise à :
- aménager un 10^e logement de 69 m² ;
 - construire une annexe de 23 m² au rez-de-chaussée ;
 - construire une annexe de 18 m² au 1^{er} étage avec toiture végétalisée ;

Vu le permis d'urbanisme du 6 août 2012 visant à changer l'affectation d'une partie du garage et des caves du n° 110 afin de créer un nouvel appartement et modifier le nombre de logements au n° 112 (4 à 5), mais que ce permis est périmé, car il n'a pas été mis en œuvre ;

Vu le permis d'urbanisme du 4 novembre 2014 visant à “dans deux immeubles à appartements contigus (n^{os} 110 et 112), réaliser deux baies dans le mur mitoyen les séparant”;

Considérant que la construction des annexes du rez-de-chaussée déroge au titre 1^{er} article 4 du RRU ;

Considérant que le permis d'urbanisme accordé le 6/8/2012 n'a pas été mis en œuvre et est périmé ;

Considérant que le logement projet crée un vis-à-vis important avec l'appartement de gauche 2 chambres du rez-de-chaussée ;

Considérant que ce logement est de mauvaise qualité et surdensifie inutilement l'immeuble, et porte atteinte à l'intérieur d'ilot ;

Considérant que des aménagements intérieurs sont prévus qui empiètent dans la copropriété, ce qui ne garantit pas la faisabilité du projet ».

7. Le 30 mai 2017, M^{me} [D.C.] introduit un recours contre la décision de refus du 4 avril 2017 auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, auquel sont joints des plans modifiés (index B), en application de l'article 173/1 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

8. Le 25 septembre 2017, M^{me} [D.C.] est entendue par le collège d'Urbanisme qui n'émet toutefois pas d'avis dans le délai qui lui est imparti.

9. À une date indéterminée, M^{me} [D.C.] dépose de nouveaux plans modificatifs (index C) sur la base de l'article 173/1 du CoBAT.

10. Le 8 mars 2018, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide d'octroyer le permis d'urbanisme, sous condition. L'arrêté est motivé comme suit :

« [...]

Examen

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

Considérant que la demande porte sur deux immeubles de rapport sis n^{os} 110 et 112 réunis ; que l'ascenseur de l'un profite à l'ensemble des 9 logements existants ;

Que ces bâtiments comptent 4 étages et un 5^e étage partiellement en retrait, des toitures plates, une cour à l'arrière du bâtiment de gauche et une cour anglaise puis un spacieux jardin à l'arrière de celui de droite ;

Considérant qu'un permis a été délivré en 2012 afin créer un 10^e logement, à savoir, un appartement de deux chambres de près de 90 m² ; Que la demande affectait dans l'immeuble n^o 110, une partie du garage et des caves à un logement, sans augmenter la profondeur de l'immeuble au rez-de-chaussée et en transformant les caves arrière du sous-sol en cour ; Que ce permis n'a jamais été mis en œuvre ;

Considérant que la présente demande vise toujours à créer un 10^e logement au rez-de-chaussée de l'immeuble n^o 110, mais il s'agit d'un logement de 70 m² moyennant la construction d'une annexe de 23 m² sur deux niveaux avec une toiture végétalisée, dans la cour à l'arrière du bâtiment de gauche ;

Que, comme l'a justement soulevé la commission de concertation, le logement projeté est fonctionnel et de meilleure qualité que celui autorisé en 2012 même si, celui-ci est quelque peu enclavé ; Qu'elle a rendu un avis favorable unanime pour le projet à condition de diminuer le volume de l'annexe en supprimant l'étage et ce afin d'améliorer son insertion face à l'appartement 2 chambres du 1^{er} étage ;

Que, pour répondre aux critiques émises par la commission de concertation, des plans modificatifs Indice C datés du 9 janvier 2018 ont été introduits auprès du Gouvernement, par la requérante, conformément à l'article 173/1 du CoBAT ;

Considérant que les modifications consistent à :

- Supprimer le volume de l'extension visée par la demande en supprimant l'étage afin d'améliorer son insertion face à l'appartement 2 chambres du 1^{er} étage. Ainsi l'extension visée par la demande et appréciée au regard des parcelles mitoyennes, à savoir n^{os} 118 et 114, ne suscite dès lors pas de dérogation à l'article 4 du titre I du RRU ; Que la pente de la toiture végétalisée reste inclinée pour créer un espace plus agréable et ouvert du studio vers le jardin arrière surélevé.

- Supprimer les interventions dans les parties communes de la copropriété en modifiant les accès de la cave et en supprimant les trois portes supplémentaires dans le hall d'entrée commun ; Que l'infrastructure des communs de l'immeuble est ainsi préservée.
- L'essentiel des ouvertures du logement se situe sur toute la longueur de la cour qui bénéficie d'une orientation favorable ; Le vitrage de l'annexe s'étend sur plus de 2 mètres et va du sol au plafond afin d'offrir un apport de lumière optimal.
- Créer une impression d'espace et une continuité entre l'intérieur et l'extérieur du studio.
- Le studio bénéficie également d'un accès privatif au jardin arrière surélevé par une porte vitrée ;

Que, s'agissant des remarques qui ont été émises par la copropriété de l'immeuble quant aux éventuels travaux sur la dalle de béton, ceux-ci ne respecteraient pas l'acte de base qui prévoit de maintenir intacte cette dalle décrite comme étant importante pour la stabilité de l'immeuble ; Qu'en audition, l'architecte chargé de la mise en œuvre du projet a clairement précisé que les travaux ne toucheraient pas à la structure de la dalle et ne poseraient dès lors aucun danger pour la stabilité de l'immeuble ; Que le percement de la dalle n'agit pas sur la structure de béton primaire, il sera effectué entre deux poutrelles de béton ; Que, néanmoins, il a souligné le fait qu'une partie de la dalle présente des éclats de béton causés par la corrosion des aciers de la dalle, ce qui laisse à penser que l'étanchéité de la dalle ne serait plus optimale ; Que la requérante s'engage à recouvrir cette dalle à ses frais afin de résoudre ce problème;

Qu'au vu de ce qui précède, le projet modifié participe au bon aménagement des lieux ;

Sur proposition du Ministre-Président qui a les Pouvoirs locaux, le Développement territorial, la Politique de la Ville, les Monuments et Sites, les Affaires étudiantes, le Tourisme, la Fonction publique, la Recherche scientifique et la Propreté publique dans ses attributions,

Arrête :

Article 1^{er} – Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 30 mai 2017 par M^{me} [D.C.], contre la décision de la commune de Schaerbeek de refuser le permis d'urbanisme tendant, dans un immeuble de rapport de 9 logements, [à] construire une annexe dans la cour pour aménager un 10^e logement sis rue Eugène Demolder, 110, est déclaré recevable et fondé.

Art. 2 – Le permis d'urbanisme est délivré sur base des plans modifiés Indice C datés du 9 janvier 2018 introduits auprès du Gouvernement, conformément à l'article 173/1 du CoBAT.

Le titulaire de permis est tenu de se conformer à l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale daté du 8 novembre 2016.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique - première branche

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2, 3, 153, § 2, 173/1 et 174 du CoBAT, de l'article 4 du titre I^{er} du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe du bon aménagement des lieux et du principe de la prohibition de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante précise que le projet autorisé par l'acte attaqué vise à créer un nouveau logement au rez-de-chaussée de la copropriété concernée en construisant une annexe au bâtiment en couvrant la cour extérieure. Elle rappelle que le projet initial prévoyait la création d'un duplex au sein de cette cour, avec au rez-de-chaussée une pièce de 23 m² et à l'étage une pièce de 18 m², cet étage étant surmonté d'une toiture en pente végétalisée. Elle expose que cette extension rendait le projet dérogatoire à l'article 4 du titre I^{er} du RRU en prolongeant la longueur de l'immeuble de manière irrégulière au regard des bâtisses mitoyennes. Elle observe que l'avis favorable unanime conditionnel de la commission de concertation du 23 mars 2017 émet comme condition la diminution du volume de l'annexe en supprimant l'étage. Elle indique que les seconds plans modificatifs visent à répondre aux objections précédemment émises par la commission de concertation et par le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse. Elle estime que, contrairement à ce qu'indique la motivation formelle de l'acte attaqué, le projet ainsi modifié déroge toujours à l'article 4 du titre I du règlement régional d'urbanisme RRU, portant sur la profondeur des bâtisses. Elle précise que, par rapport à la parcelle mitoyenne portant le n° 114, la construction dépasse le profil mitoyen de la construction sise sur cette parcelle, qui constitue la construction la plus profonde et, en outre, la dépasse de plus de 3 mètres. Elle ajoute que la toiture en pente de la construction autorisée est plus haute que le mur mitoyen séparant la parcelle concernée et dépasse en volume la hauteur et la profondeur du rez-de-chaussée de la construction sise au n° 108. Elle fait valoir que l'extension dépasse en longueur le profil mitoyen de cette construction. Elle soutient que, dès lors que les plans déposés l'ont été en vertu de l'article 173/1 du CoBAT mais que ces derniers n'ont pas eu pour effet de supprimer les dérogations, le projet aurait dû être à nouveau soumis aux mesures particulières de publicité et la dérogation être dûment examinée par l'autorité compétente.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la façon dont la partie requérante décrit la situation très particulière des immeubles sis rue Eugène

Demolder, n^{os} 110 et 112. Elle relève que ces deux immeubles sont situés sur une seule et même parcelle cadastrale n° 432 Z 4. Elle expose que le projet s'implante en extension du n° 110 jusqu'à l'angle formé avec la parcelle située au n° 108, cette dernière parcelle étant bâtie quasiment tout le long du mitoyen. Elle indique que les vues en façade arrière du bâtiment implanté au n° 110 jusqu'au deuxième étage donnent sur une construction présentant un gabarit relativement important et située dans le prolongement de l'immeuble mais sur la parcelle située au n° 108.

Elle soutient que la partie requérante ne tient pas compte de la configuration de cette parcelle et des annexes construites presque tout le long du mitoyen avec les n^{os} 110-112. Elle pointe que cette situation particulière se remarque également dans les plans approuvés qui localisent bien le projet dans une cour enclavée en représentant également le gabarit imposant du bâtiment construit dans le renforcement de la parcelle située au n° 108. Elle en déduit que l'affirmation de la partie requérante selon laquelle l'extension dépasse en longueur le profil mitoyen de la construction sise sur cette parcelle manque en fait et ne correspond pas à la situation réelle.

Elle estime qu'en ce qui concerne le n° 114, l'article 4 du titre I du RRU se réfère, en son 2°, au « profil mitoyen de la construction voisine ». Or, elle souligne que le projet s'implante au niveau de la cour arrière du n° 110, lequel est séparé du n° 114 par la construction au n° 112. À s'en tenir à la disposition précitée, elle en déduit qu'au sens de cette disposition la construction voisine est donc celle du n° 112 et non celle du n° 114. Elle estime que, même à considérer que les immeubles n^{os} 110-112 formeraient un tout, il y a alors lieu de considérer qu'un retrait latéral de plus de 3 mètres sépare le projet de l'immeuble n° 114, conformément à l'article 4, § 1^{er}, 2°, a), 2° tirt. Elle conclut que l'acte attaqué est adéquatement motivé en ce qu'il indique que le projet, ramené sur un seul niveau, ne déroge plus à l'article 4 du titre I^{er} du RRU.

Dans son dernier mémoire, elle fait référence à des photographies extraites du dossier de demande de permis qui montrent les circonstances de fait suivantes :

- la cour dans laquelle s'implante le projet est située à environ 1 mètre sous le niveau du jardin se trouvant dans le prolongement de l'immeuble n° 112 ;
- le mur mitoyen avec le n° 108 présente une hauteur équivalente à celle d'un étage ;
- le mur de séparation avec l'immeuble de droite (n° 112) présente une hauteur d'1,5 étage ;
- en face du projet se trouve une annexe du bâtiment situé au n° 108 présentant une hauteur R+1+T ce qui correspond la hauteur de deux étages du bâtiment n° 110.

Elle conteste la position de la partie requérante selon laquelle il ne faudrait prendre en considération que la hauteur de l'annexe contiguë au projet, et non celle de l'arrière-bâtiment parce qu'il serait implanté en zone de cours et jardins. Elle considère qu'en l'espèce, il n'est pas possible d'appliquer rigoureusement le RRU dès lors que la configuration des lieux n'est pas une hypothèse expressément envisagée par l'article 4 de son titre I^{er}. Elle partage l'analyse de l'auditeur rapporteur qui a estimé dans son rapport que les volumes accessoires au n° 108 sont anormalement bas par rapport à l'immeuble principal et à l'arrière-bâtiment qui les entourent et qu'il y a lieu de prendre en compte la hauteur de cet arrière-bâtiment pour apprécier le respect de cette disposition. Elle en conclut que le projet litigieux ne déroge pas à la disposition précitée en ce qu'il présente une toiture en pente qui dépasse en hauteur les volumes accessoires du n° 108 qui lui sont directement contigus dès lors que cette toiture est d'une hauteur inférieure à cet arrière-bâtiment. Elle relève par ailleurs que, dans son avis du 23 mars 2017 émis à propos du projet initial, la commission de concertation avait seulement analysé l'incidence du projet par rapport aux logements de gauche.

IV.2. Appréciation

L'article 4, §§ 1^{er} et 4, du titre I^{er} du RRU, dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Au niveau du rez-de-chaussée et des étages, la profondeur maximale hors-sol de la construction réunit les conditions suivantes :

1° ne pas dépasser une profondeur égale aux trois quarts de la profondeur du terrain mesurée, hors zone de recul, dans l'axe médian du terrain ;

2° a) lorsque les deux terrains voisins sont bâtis, la construction :

- ne dépasse pas la profondeur du profil mitoyen de la construction voisine la plus profonde ;

- ne dépasse pas de plus de 3 mètres en profondeur le profil mitoyen de la construction voisine la moins profonde.

Une profondeur supérieure à 3 mètres peut être autorisée dans la mesure où un retrait latéral de 3 mètres au moins est respecté.

Les mesures sont prises perpendiculairement à l'élément de référence.

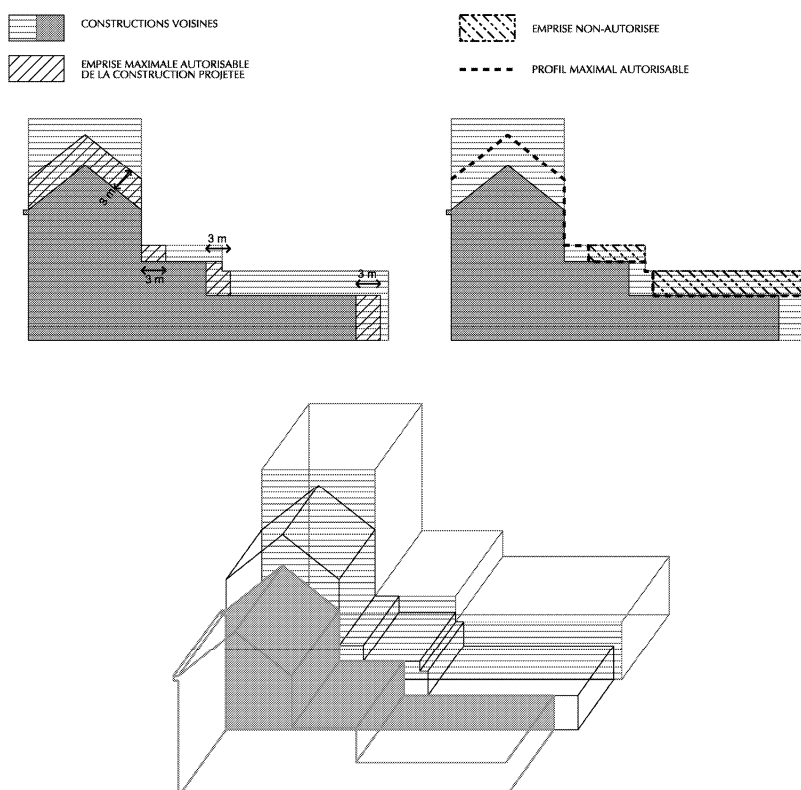
[...]

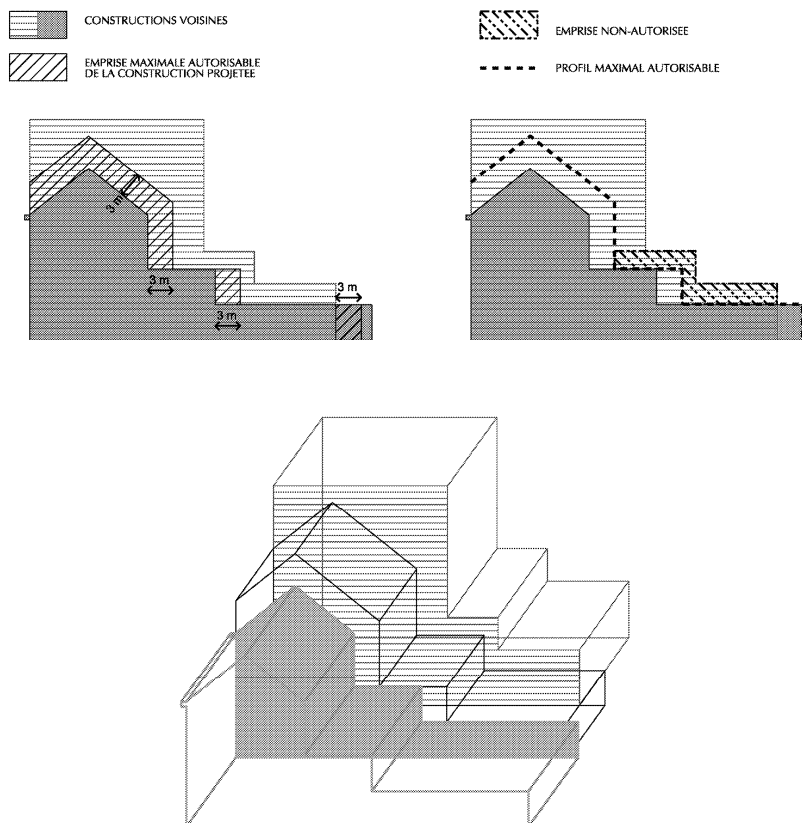
§ 4. Les croquis repris en annexe 1 du présent titre illustrent le présent article ».

L'article 2, 2°, 10°, 15° et 20° de ce titre définit l'annexe contiguë comme étant « la construction présentant un caractère accessoire par rapport à la construction principale, totalement ou partiellement en contact avec celle-ci », la

construction voisine comme étant celle « située sur le terrain jouxtant le terrain concernée », la limite mitoyenne comme étant « constituée par le plan vertical, ou, occasionnellement, par les plans verticaux, et les plans horizontaux qui les joignent, séparant deux propriétés », le profil mitoyen comme étant celui « du bâtiment mitoyen au niveau de la mitoyenneté » et, enfin, le terrain comme étant une « parcelle ou [un] ensemble de parcelles contiguës, cadastrées ou non, appartenant à un même propriétaire ».

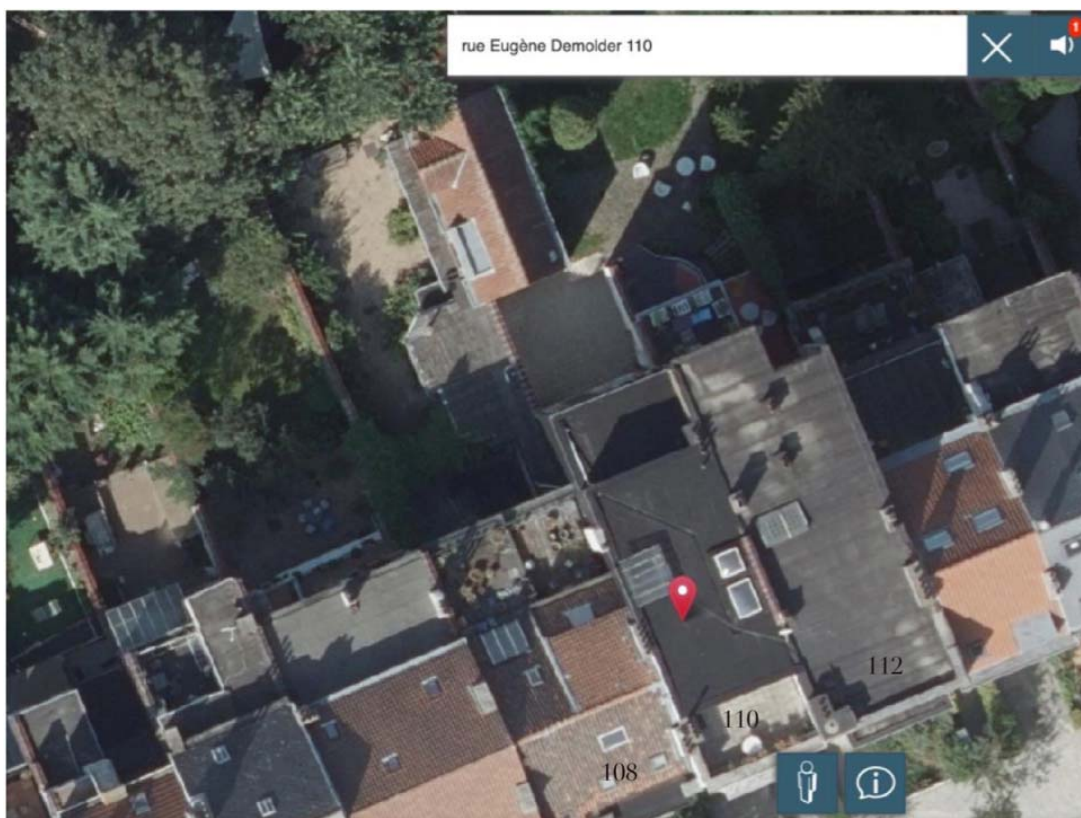
Les croquis de l'annexe 1 indiquent notamment ce qui suit en ce qui concerne l'article 4, § 1^{er}, du titre I^{er} RRU :





En l'espèce, l'acte attaqué mentionne que « la demande porte sur deux immeubles de rapport sis n^{os} 110 et 112 réunis ». Bien que séparés à l'origine, ces deux biens constituent une seule construction au sens de l'article 4, § 1^{er}, du RRU dès lors qu'il ressort des plans des différents étages qu'il existe des passages et un ascenseur commun entre ces deux immeubles implantés sur un terrain couvert par une seule parcelle cadastrale, en manière telle qu'ils présentent une unité, comme en atteste l'unicité de l'association des copropriétaires, nonobstant l'existence de deux entrées principales au niveau de la voirie publique et, par voie de conséquence, de deux numéros.

La configuration des lieux est la suivante selon l'orthophotoplan 2020 de la plateforme Brugis (le projet devant s'implanter dans la cour de forme carrée au centre de l'image) :



Les croquis figurant à l'annexe I du titre I^{er} du RRU pour illustrer l'application de l'article 4, § 1^{er}, du RRU montrent que la situation appréhendée par l'auteur de ce règlement est celle d'annexes contiguës à toit plat dont la hauteur diminue à mesure que la profondeur augmente. S'il est exact que la configuration des lieux ne correspond pas exactement à la situation décrite dans ces croquis puisqu'un arrière-bâtiment doté d'une toiture à deux versants d'une hauteur supérieure à l'annexe contiguë au bâtiment principal est implanté en fond de parcelle, cela n'implique pas que la disposition précitée serait inapplicable. Le profil mitoyen qui doit servir de référence pour l'application de cet article est déterminé, en ce qui concerne le terrain situé au n° 108, par le bâtiment principal et son annexe à toiture plate grise et non par l'arrière-bâtiment, dont la toiture à double versants est rouge. Ce dernier ne peut en effet être considéré comme une annexe, son volume, son aspect architectural et son implantation ne permettant pas de le considérer comme accessoire du bâtiment principal, même s'il est en contact avec son annexe.

Même si la hauteur de la construction a été réduite dans les plans modifiés, il subsiste une toiture en pente qui dépasse le profil mitoyen et qui doit par conséquent être prise en considération pour l'appréciation de la profondeur au sens de l'article 4 du titre I^{er} du RRU. Il en résulte que, contrairement à ce qu'indique la motivation formelle de l'acte attaqué, le projet reste dérogatoire à cette disposition et que la motivation est par conséquent erronée sur ce point.

La première branche du moyen unique est fondée et l'examen de sa seconde branche ne pourrait donner lieu à une annulation plus étendue.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le permis d'urbanisme délivré sur recours par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 8 mars 2018 à M^{me} D.C. pour, « dans un immeuble de rapport de neuf logements, construire une annexe sur deux niveaux dans la cour pour aménager un dixième logement (studio) situé rue Eugène Demolder 110 » est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 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 18 novembre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht