

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.018 du 17 février 2022

A. 228.684/XV-4160

En cause : **la commune de Saint-Gilles**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue Defré, 229, 1^{er} étage
1180 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.

Partie intervenante :

**la société privée à responsabilité limitée
EAGLESTONE MANAGEMENT**,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
boulevard de la Woluwe, 62
1200 Woluwe-Saint-Lambert.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 juillet 2019, la commune de Saint-Gilles demande l'annulation de :

- « - l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2017 relatif au recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la société anonyme Cofyna contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles de refuser le permis d'urbanisme tendant à construire un immeuble à [front de] rue de 20 logements, trois maisons unifamiliales en intérieur d'îlot et un niveau de parking sis rue de la Victoire 188 à 190 et faisant application de l'article 191 du CoBAT ;

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 délivrant à la société anonyme Cofyna le permis d'urbanisme sur la base des plans modifiés Indice J n° 11.00 à 11.07, 20.01-11 à 20.02-00 et 30.01.J datés du 2 mars 2018, introduits d'initiative par le demandeur autorisant la construction d'un immeuble à front de rue comprenant 21 appartements et un sous-sol comportant 23 emplacements de parking, de caves et locaux techniques conformément à l'article 173/1 du CoBAT ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 11 septembre 2019, la société privée à responsabilité limitée Eaglestone Management demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 9 octobre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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 20 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 septembre 2021.

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

M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Stéphane Nopère, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le 29 décembre 2011, la société anonyme Cofyna introduit, auprès de l'administration communale de la partie requérante, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un premier immeuble à front de rue sis rue de la Victoire (R+8) composé de 27 appartements et d'un second immeuble en intérieur d'îlot (R+7) composé de 16 appartements, ainsi que de deux niveaux de parking en sous-sol comprenant 44 places pour véhicules, deux locaux à vélos, 45 cavettes individuelles, un local poubelles et des locaux techniques.

2. Le 20 septembre 2012, la partie requérante établit un accusé de réception de dossier complet.

3. Du 12 au 26 novembre 2012 est organisée une enquête publique au cours de laquelle 45 lettres sont déposées, dont une pétition avec 18 signatures.

4. Le 11 décembre 2012, la commission de concertation de la partie requérante donne un avis défavorable.

5. Le 23 janvier 2013, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante sollicite l'avis du fonctionnaire délégué en application de l'article 153 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) et donne un avis défavorable sur le projet.

6. Le 23 janvier 2013, la société anonyme Cofyna sollicite que l'instruction de la demande de permis d'urbanisme soit suspendue, afin de lui permettre de réintroduire des nouveaux plans en vertu de l'article 126/1 du CoBAT, lesquels suppriment les deux dérogations au règlement régional d'urbanisme (RRU).

7. Le 12 juin 2014, la société anonyme Cofyna dépose une demande et des plans modifiés du 27 mai 2014 (indice F), en application de l'article 126/1 du CoBAT.

Le projet porte dorénavant sur la construction d'un immeuble à front de rue de 24 logements, de quatre maisons unifamiliales en intérieur d'îlot, ainsi que d'un parking en sous-sol comprenant 27 places pour véhicules, des caves et des

locaux techniques. Les 11 et 15 juillet 2014, des compléments à la demande sont déposés.

8. Du 25 novembre au 9 décembre 2014, se tient une nouvelle enquête publique. À cette occasion, 193 lettres sont introduites.

9. Le 3 février 2015, la commission de concertation donne un avis défavorable.

10. Le 8 juin 2015, le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente (SIAMU) établit son rapport sur le projet.

11. Le 19 juin 2015, la société anonyme Cofyna dépose une demande de permis d'urbanisme modifiée et des plans modifiés du 18 mai 2015 (indice H), en application de l'article 126/1 du CoBAT. Le projet porte dorénavant sur la construction d'un immeuble à front de rue de 20 logements, de trois maisons unifamiliales en intérieur d'îlot, ainsi que d'un niveau de parking de 27 places pour véhicules, des caves et des locaux techniques.

12. Le 28 août 2015, la partie requérante déclare la demande complète.

13. Du 5 au 19 octobre 2015 se déroule une enquête publique au cours de laquelle sont introduites 262 lettres de réclamation.

14. Le 10 novembre 2015, la commission de concertation donne un avis défavorable sur la demande.

15. Le 8 décembre 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

16. Le 21 janvier 2016, le conseil de la société anonyme Cofyna introduit un recours administratif organisé auprès du collège d'Urbanisme contre la décision de refus du 8 décembre 2015.

17. Le 5 avril 2016, le collège d'Urbanisme donne un avis proposant le refus du permis d'urbanisme sollicité.

18. Le 1^{er} juin 2017, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare recevable et susceptible d'être fondé, le recours du 21 janvier 2016 introduit par la société anonyme Cofyna, à condition de déposer, dans un délai de

trois mois à partir de la notification de l'arrêté, des plans modifiés en application de l'article 191 du CoBAT qui répondent aux conditions suivantes et qui auront été préalablement soumis à l'avis du SIAMU :

« Pour l'ensemble :

- Supprimer la dérogation à l'article 13 du Titre I du [RRU] ;
- Assurer la conformité des logements au Titre II du [RRU] ;
- Assurer la conformité des accès des immeubles au Titre IV du [RRU] ;
- Communiquer des plans mentionnant la différence de niveau entre le projet et les immeubles de la rue de Neufchâtel ;

Pour l'immeuble à front de rue :

- Supprimer les bureaux pour aménager de grands logements au rez-de-chaussée ;
- Concevoir l'immeuble à front de rue comme un ensemble de deux bâtiments distincts en termes de niveau d'accès, de niveau de plancher, nombre d'étages, *etc.* ;
- Supprimer les terrasses en surplomb sur la voie publique afin d'obtenir un alignement sur les façades voisines des n^{os} 186 et 192 de la rue de la Victoire ;
- Porter à 12 mètres la distance entre l'immeuble avant et les maisons en intérieur d'îlot ;
- Prévoir des étages en recul pour le dernier étage des entités R+4 et R+6 ;
- En cas de terrasses intégrées à l'arrière de l'immeuble, empêcher la présence de vis-à-vis trop important en respectant une distance minimale de 4 mètres pour les vues directes vers les propriétés voisines ;
- Prévoir un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines en vue d'une intégration du projet dans le tissu urbain ;

Pour les maisons unifamiliales en intérieur d'îlot :

- Réduire le nombre de maisons unifamiliales à deux entités afin de réduire l'emprise au sol et de permettre un aménagement paysager plus conséquent ;
- Prévoir qu'un R+1 pour la maison unifamiliale au centre de d'îlot et un R+2 pour la seconde maison unifamiliale ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 23 juin 2017, que celle-ci réceptionne le 26 juin 2017.

19. Le 3 juillet 2017, la partie intervenante dépose une demande modifiée et des plans modifiés du 3 juillet 2017, en application de l'article 191 du CoBAT. Le projet prévoit dorénavant la construction de deux immeubles à front de rue avec 21 appartements (R+4 et R+6), de deux maisons unifamiliales en intérieur d'îlot (R+1 et R+2), ainsi que la création, en sous-sol, d'un parking souterrain de 27 places, de caves et de locaux techniques.

20. Le 5 juillet 2017, la partie intervenante informe la Région de Bruxelles-Capitale de la cession, par la société anonyme Cofyna, en sa faveur de la demande de permis d'urbanisme litigieuse.

21. Du 29 septembre au 13 octobre 2017, une enquête publique est organisée et 676 lettres de réclamation sont introduites.

22. Le 24 octobre 2017, la commission de concertation donne un avis défavorable sur la demande.

23. Le 26 octobre 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante donne un avis défavorable sur le projet.

24. Le 13 mars 2018, la partie intervenante dépose une note explicative et des plans modifiés, le 2 mars 2018 (indice J), en application de l'article 173/1 du CoBAT. Le projet prévoit toujours la construction de deux immeubles à front de rue avec 21 appartements (R+4 et R+6), de deux maisons unifamiliales en intérieur d'îlot (R+1 et R+2), ainsi que la création, en sous-sol, d'un parking souterrain de 27 places, de caves et de locaux techniques.

25. Le 30 mars 2018, la Région de Bruxelles-Capitale adresse le dossier de demande à la partie requérante afin qu'elle soumette le projet aux mesures particulières de publicité. À cette fin, des documents complémentaires sont communiqués par la Région de Bruxelles-Capitale le 8 mai 2018.

26. Du 22 mai au 5 juin 2018, se déroule une enquête publique au cours de laquelle 379 lettres de réclamation sont introduites.

27. Le 19 juin 2018, la commission de concertation donne un avis défavorable.

28. Le 28 juin 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante donne un avis défavorable.

29. Le 7 janvier 2019, le conseil de la partie intervenante informe le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de la décision de sa cliente de renoncer unilatéralement à sa demande de construction des deux maisons unifamiliales initialement prévues en intérieur d'îlot.

30. Le 25 avril 2019, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare recevable et fondé le recours du 21 janvier 2016 introduit par la société anonyme Cofyna et, partant, délivre le permis d'urbanisme sollicité sur la base des plans du 2 mars 2018.

Cet arrêté est motivé comme suit :

« [...] »

Considérant que le bien se situe en zone mixte et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement du Plan régional d'affectation du sol, adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement du 2 mai 2013 ;

Considérant que la demande vise la création de logements sur la parcelle précitée ;

Qu'initialement, la demande visait la réalisation de 43 logements répartis dans deux immeubles comptant jusqu'à huit étages à front de rue et sept étages en intérieur d'îlot, d'une part, et deux niveaux en sous-sol de parking, d'autre part ;

Que les plans modifiés indice F datés du 27 mai 2014 réduisent le nombre total de logements à 28 dont 4 maisons unifamiliales en intérieur d'îlot et un niveau en sous-sol de parking ;

Que les plans modifiés indice H datés du 18 mai 2015 proposent un total de 23 logements et un niveau en sous-sol de parking ; que la décision de refus de permis d'urbanisme porte sur ces derniers plans modifiés qui se sont substitués de manière irrévocable aux précédents ;

Que le projet modifié vise plus précisément en la construction :

- à front de voirie, d'un immeuble mixte de trois à six étages comptant 3 entités de bureaux au rez-de-chaussée et 20 logements répartis du rez au 6^e étage (un studio et un appartement d'une chambre au rez-de-chaussée arrière, un appartement de trois chambres par étage et un nombre d'appartements de deux chambres variant suivant la largeur des étages) ;

- en intérieur d'îlot, [de] 3 maisons unifamiliales de deux étages comptant quatre chambres ;

- en sous-sol, [d']un niveau comportant un parking de 27 emplacements de stationnement dont deux emplacements pour PMR, 3 locaux de rangement de vélos dont un de deux places pour les bureaux et les autres d'un total de 24 places pour les logements, 1 local poubelles, 1 local d'entretien, des locaux compteurs, 20 caves individuelles ainsi qu'une citerne de récupération des eaux pluviales de 5000 litres pour l'entretien des communs et un bassin d'orage d'une capacité de 22.500 litres, le tout se développant sur une superficie de 975 m² ;

Considérant qu'entre l'introduction de la première demande de PU en décembre 2012 et la décision de refus du permis prise le 8 décembre 2015 ont été organisées des mesures particulières de publicité (enquête publique et commission de concertation) à trois reprises qui ont rejeté le projet initial puis les projets modifiés ;

Considérant que la demande a été soumise à l'enquête publique notamment parce qu'elle suscite des modifications de caractéristiques urbanistiques des constructions, porte atteinte à l'intérieur d'îlot et déroge aux gabarits de constructions voisines ;

Que les enquêtes publiques ont mobilisé de plus en plus de riverains malgré le fait que la demanderesse ait tenté de répondre aux critiques émises en cours de procédure, notamment, en modifiant le gabarit des constructions, la densité et la

typologie de l'habitation en intérieur d'îlot et l'aspect architectural de l'immeuble à front de rue ;

Que les réclamations ou observations émises lors de la dernière enquête publique portent encore sur l'enclavement de l'intérieur d'îlot et la perte d'intimité que susciterait le projet, le faible maintien de pleine terre, l'importance des dérogations en matière de gabarit, le contraste peu harmonieux du traitement architectural de l'immeuble à front de rue, la faible interaction du rez-de-chaussée affecté à du bureau, l'exagération de la densification en logement du quartier ;

Considérant que la demande porte sur un terrain à bâtir actuellement en friche ;

Que le terrain de 1.368 m² est particulièrement large (25 mètres) et profond (58 mètres) à l'instar des parcelles du Square Victoire sis n° 192-194 et contrairement aux autres parcelles de l'îlot ;

Que, sur ces dernières, l'essentiel des constructions, de type maison bourgeoise, dotées de cour et/ou jardin, sont érigées à l'alignement et comportent un rez-de-chaussée, deux étages et une toiture en bâtière ;

Que, par contre, sur le terrain mitoyen de droite n° 192-194, c'est un ensemble de six immeubles à appartements comptant une assise d'un à deux niveaux inférieurs, cinq étages sous corniche et une toiture mansardée de deux niveaux qui se sont développés le long de la rue de la Victoire et autour d'un square privé arboré à front de rue ;

Considérant que le terrain de la requérante longe :

- à gauche, une maison d'une profondeur de près de 10 mètres au droit de la limite mitoyenne, puis, outre des cours et jardins, deux parkings à ciel ouvert sur plus de 25 mètres aménagés à l'arrière de trois maisons bourgeoises sises rue Saint-Bernard 92, 96 et 98 ;

- à l'arrière, des annexes ou un arrière-bâtiment au droit de la limite mitoyenne et des cours ou jardins de biens situés rue Neufchâtel ;

- à droite, les immeubles à appartements sis rue de la Victoire 192 sur une profondeur de près de 39 mètres dressés au droit de la limite mitoyenne à l'avant sur une profondeur de 10,7 mètres puis en retrait de près de trois mètres sur une profondeur de 15 mètres et à nouveau au droit de la limite mitoyenne sur 7,85 mètres et enfin en retrait de près de trois mètres à moins de huit mètres pour la partie arrière de ces grands immeubles ;

Considérant que le projet déroge au Titre I^{er} du Règlement régional d'urbanisme en termes de gabarit :

- Article 4 pour la profondeur :

- en ce que les maisons unifamiliales MA et MB dépassent de 3 mètres la profondeur de la construction mitoyenne de droite la plus profonde et ce sur trois niveaux ; que le projet présente toujours une emprise trop importante en intérieur d'îlot ; qu'il y a lieu de supprimer cette dérogation moyennant la transformation des habitations proposées ;

- en ce que l'immeuble avant dépasse de plus de 3 mètres la profondeur de la construction mitoyenne de gauche la moins profonde sans un retrait de 3 mètres au rez-de-chaussée ; que cette dérogation est admissible en ce qu'elle est limitée à une partie de la couverture de l'accès carrossable et n'entraîne pas de rehausse de mitoyen ;

Une étude approfondie du dossier montre que le dépassement de plus de 7 mètres à certains étages du restant de l'immeuble avant par rapport à la profondeur de l'immeuble voisin de gauche est présenté avec un retrait latéral de 3 mètres par rapport au voisin de gauche, ce qui est dès lors conforme à l'article 4, § 1^{er}, 2^o, dernier alinéa du Titre I^{er} du RRU ;

- Article 5 pour la hauteur de la façade avant :

- en ce que certaines hauteurs de la façade avant de l'immeuble projeté sont supérieures à celles de la hauteur de référence moyenne des façades de la rue ; que cet article renvoie à la référence de la hauteur moyenne de la rue ou de l'îlot dans le cas de façade de construction proche anormalement élevée comme dans le cas d'espèce ; qu'il y a lieu, cependant, d'accepter un dépassement de la hauteur moyenne de référence aux premières travées de fenêtres de la façade projetée jouxtant celle de l'immeuble n° 192 pour permettre d'atténuer l'imposant profil mitoyen et d'articuler harmonieusement l'imposant écart entre les façades voisines ;

- Article 6 pour la hauteur des toitures :

- en ce que, hormis le profil de toiture des deux travées de gauche de l'immeuble projeté, les autres dépassent de plus de trois mètres la hauteur du profil mitoyen le plus bas de la toiture du bâtiment contiguë de référence visé à l'article 5 et dépasse la hauteur du profil mitoyen moyen de référence visé à l'article 5 ; que l'impact de cette dérogation gagnerait à être réduit mais pas supprimé pour les motifs évoqués ci-dessus (dérogation à l'article 5) ;

- en ce que, à l'instar des annexes au-delà de la profondeur autorisée à l'article 4, la hauteur de la toiture des maisons MA et MB dépasse le niveau au fond de parcelle sur 3 mètres de profondeur, rue Saint-Bernard, aménagé en parking à ciel ouvert ; Considérant que la suppression de la dérogation à l'article 4 précitée entraînera la suppression de celle-ci ;

- Article 13 pour le maintien de zone perméable :

- en ce que la zone de cours et jardins ne comporte pas la surface perméable au moins égale à 50 % de sa surface ; qu'il y a lieu de supprimer cette dérogation ;

Considérant que, moyennant certaines adaptations du projet, il peut être admis que certaines dérogations au Titre I^{er} du RRU en matière de gabarit subsistent eu égard à la configuration de la parcelle (dimensions exceptionnelles) et du cadre environnant (contraste des typologies de constructions voisines, inclinaison de la voirie, orientation, ...) ;

Considérant que les bâtiments voisins sont intéressants d'un point de vue patrimonial ; Qu'or, le traitement de la façade à rue rompt l'harmonie avec le traitement et le rythme des façades voisines accentué notamment par la déclivité de plus de 5 % du trottoir ; Que l'immeuble gagnerait à affirmer les deux noyaux de distributions verticales par la conception de deux bâtiments distincts ;

Considérant que l'aménagement paysager aux abords des bâtiments projetés renforce le caractère privatif des locaux habitables au rez-de-chaussée par la surélévation d'aire de plantation et l'installation de clôture ; qu'il est prévu de nombreuses aires de plantations agrémentées par 23 arbres et arbustes de douze espèces différentes, le long des chemins, des terrasses privées et de la pelouse dite "jardin commun" à l'arrière des maisons en intérieur d'îlot ;

Que ces aménagements créent un écran végétal entre l'essentiel des biens environnants, leur offrent des vues paysagères conformes à la prescription 0.6 du PRAS, en plus de permettre un usage collectif d'une partie du jardin arrière ;

Que, toutefois, l'espace entre le bâtiment à rue et les maisons en intérieur d'îlot n'est que de maximum 10 mètres, ce qui, au vu des gabarits proposés, est insuffisant et n'est donc pas de bon aménagement ;

Qu'il est de plus regrettable que les jardins privatifs du rez-de-chaussée ne bénéficient qu'à un studio et un appartement d'une chambre ;

Considérant que le projet prévoit judicieusement une collecte séparative des eaux domestiques et des eaux pluviales ; qu'une citerne de récupération des eaux pluviales et un bassin d'orage de grande capacité sont prévus afin de limiter les risques de surcharge du réseau d'égouttage ;

Considérant que les installations techniques devront être placées à distance suffisante du voisinage afin de limiter leur impact ; que, dès lors, la séparation d'une des cheminées de la volumétrie des trois derniers étages de l'immeuble n'est pas opportune ;

Que s'agissant de l'impact sonore du projet sur l'environnement, celui-ci sera limité dès lors que les installations techniques projetées respectent les normes définies pour les zones résidentielles (plus contraignantes que celles de la zone mixte dans laquelle se situe le projet) ;

Considérant que le projet aura des répercussions positives sur le domaine socio-économique en raison de l'arrivée de nouveaux habitants sur le site représentant une population diversifiée (jeunes, ménages, personnes âgées, ...) et de la clientèle potentielle pour le commerce local dans la commune de Saint-Gilles ;

Considérant que l'impact du projet sur la mobilité a été étudié dans le rapport d'incidences, lequel indique que l'augmentation du trafic étant inférieure à 3 %, l'incidence doit être considérée comme marginale ;

Considérant qu'une étude d'ensoleillement est présente dans le rapport d'incidences, que cette étude démontre, d'une part, la prégnance de l'immeuble voisin sur l'îlot et, d'autre part, l'impact limité des constructions projetées sur les immeubles et parcelles voisines ;

Considérant que l'augmentation de la démographie en région bruxelloise requiert une politique de création de logements ; Qu'en dépit des nombreux aspects positifs du projet mis en exergue, il s'indique néanmoins, pour répondre aux objections suscitées par les derniers plans modifiés de réduire encore les dérogations du projet en termes de gabarit au RRU dans l'objectif de garantir de bonnes conditions d'habitabilité des logements tout en améliorant davantage les caractéristiques paysagères du site d'implantation ;

Considérant que l'examen porte sur les conditions imposées en application de l'article 191 du CoBAT, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans son arrêté du 1^{er} juin 2017 à savoir :

Pour l'ensemble :

- Supprimer la dérogation à l'article 13 du Titre I^{er} du [RRU] ;
- Assurer la conformité des logements au Titre II du [RRU] ;
- Assurer la conformité des accès des immeubles au Titre IV du [RRU] ;
- Communiquer des plans mentionnant la différence de niveau entre le projet et les immeubles de la rue de Neufchâtel ;

Pour l'immeuble à front de rue :

- Supprimer les bureaux pour aménager de grands logements au rez-de-chaussée ;
- Concevoir l'immeuble à front de rue comme un ensemble de deux bâtiments distincts en termes de niveau d'accès, de niveau de plancher, nombre d'étages, etc. ;
- Supprimer les terrasses en surplomb sur la voie publique afin d'obtenir un alignement sur les façades voisines des n^{os} 186 et 192 de la rue de la Victoire ;
- Porter à 12 mètres la distance entre l'immeuble avant et les maisons en intérieur d'îlot ;
- Prévoir des étages en recul pour le dernier étage des entités R+4 et R+6 ;
- En cas de terrasses intégrées à l'arrière de l'immeuble, empêcher la présence de vis-à-vis trop important en respectant une distance minimale de 4 mètres pour les vues directes vers les propriétés voisines ;
- Prévoir un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines en vue d'une intégration du projet dans le tissu urbain ;

Pour les maisons unifamiliales en intérieur d'îlot :

- Réduire le nombre de maisons unifamiliales à deux entités afin de réduire l'emprise au sol et de permettre un aménagement paysager plus conséquent ;
- Prévoir qu'un R+1 pour la maison unifamiliale au centre de l'îlot et un R+2 pour la seconde maison unifamiliale ;

Considérant que la dérogation à l'article 13 du Titre I^{er} du RRU a été supprimée dès lors que le projet actuel présente une diminution de l'emprise des sous-sols de 60 mètres par rapport au projet précédent soit une surface de pleine terre de 50,77 % ;

Considérant que les bureaux du rez-de-chaussée ont été supprimés pour aménager des logements traversant d'une superficie maximale compte tenu de la distribution en deux bâtiments distincts avec deux entrées et une rampe de parking et compte tenu également de l'objectif de limitation de la profondeur du bâtiment ;

Considérant que les logements proposés présentent une grande mixité et sont tous conformes au Titre II du RRU ;

Considérant que les accès des immeubles sont conformes au Titre IV du RRU ;

Que le demandeur a communiqué les plans mentionnant la différence de niveau entre le projet et les immeubles de la rue de Neufchâtel ;

Considérant que les conditions relatives à l'immeuble à front de rue ont également été remplies ;

Considérant que les deux immeubles à front de rue sont, en effet, clairement distingués par des gabarits différents (R+4 et R+6) et par deux entrées et deux noyaux ascenseurs/escaliers distincts, que les derniers étages sont [en] recul ;

Que chacune des entrées est adaptée au niveau du trottoir qui lui correspond et que les bâtiments présentent entre eux une différence de niveau de 60 cm qui correspond à la déclivité de la rue ;

Considérant que les terrasses ont été limitées aux appartements les plus éloignés des limites de mitoyenneté de sorte qu'ils présentent une distance de minimum 8 mètres par rapport aux parcelles voisines ;

Que les terrasses en surplomb de la rue de la Victoire ont été supprimées ;

Considérant les plans modificatifs, déposés d'initiative le 13 mars 2018, conformément à l'article 173/1 du CoBAT, répondent davantage aux conditions de l'article 191 du CoBAT qui sollicitait un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines ;

Qu'en effet, on constate une amélioration qualitative du socle, de la toiture et du corps principal de l'immeuble ainsi qu'une augmentation du relief de la façade permettant de briser l'aspect lisse des façades initiales ;

Considérant que l'aménagement des fenêtres s'adapte davantage aux constructions voisines et le choix des matériaux se rapproche plus de ceux visibles sur les constructions voisines les plus basses permettant une meilleure incorporation dans le contexte urbain ;

Que les façades des étages en recul ont été harmonisées également par leur intégration dans une toiture à versant, comparable avec l'immeuble voisin situé au 192 ;

Qu'en ce qui concerne la construction des deux maisons en intérieur d'îlot, le demandeur a indiqué, dans son courrier du 7 janvier 2019, renoncer unilatéralement à la construction des deux maisons en intérieur d'îlot dans la mesure où elles sont totalement dissociables de la demande visant la construction des immeubles à front de rue ;

Considérant que cette possibilité est offerte au demandeur lorsque sa demande de permis comporte plusieurs objets, et pour autant que ceux-ci soient dissociables et que sa renonciation n'affecte pas la demande de permis dans son ensemble ;

Qu'au vu des plans, les demandes visant la construction des maisons en intérieur d'îlot et des immeubles à front de rue sont, en effet, dissociables dès lors que ces deux projets ne sont, d'aucune manière, rattachés l'un à l'autre ;

Qu'aucun aménagement nécessitant de permis d'urbanisme se sera prévu en lieu et place de la construction desdites maisons ;

Considérant que par conséquent, les conditions émises pour la construction des maisons en intérieur d'îlot doivent être considérées comme sans objet dès lors que la demanderesse a renoncé unilatéralement à la construction de ces maisons ;

Que la suppression de ces maisons réduit considérablement l'emprise au sol et va permettre un aménagement paysager plus conséquent ;

Que, pour le surplus, l'ensemble de ces modifications répondent aux conditions de l'article 191 du CoBAT ;

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 21 janvier 2016 par la SA Cofyna contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles de refuser le permis d'urbanisme tendant à construire un immeuble à rue de 20 logements, trois

maisons unifamiliales en intérieur d'îlot et un niveau de parking sis rue de la Victoire 188 à 190 est recevable et fondé.

Art. 2. Le permis d'urbanisme est délivré sur la base des plans modifiés Indice J n° 11.00 à 11.07, 20.01-00 à 20.02-00 et 30.01.J datés du 2/03/18, introduits d'initiative par le demandeur autorisant la construction d'un immeuble à front de rue comprenant appartements et un sous-sol comportant 23 emplacements de parking, de caves et locaux techniques conformément à l'article 173/1 du CoBAT ».

Il s'agit du second acte attaqué.

Cette décision est notifiée, notamment, à la partie requérante par un courrier du 28 mai 2019.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la société privée à responsabilité limitée Eaglestone Management, bénéficiaire du permis attaqué, n'ayant été accueillie que provisoirement par l'ordonnance du 9 octobre 2019, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Demande de réouverture des débats

V.1. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante souligne que le rapport de l'auditeur montre que le dossier administratif qui a été déposé à l'appui du mémoire en réponse est manifestement incomplet. Elle relève que ce rapport invite la partie adverse à compléter ce dossier dans le cadre de son dernier mémoire, en formulant 16 demandes à cet égard, sans qu'elle n'ait encore la possibilité de faire valoir ses arguments. Cette façon de procéder ne lui paraît pas admissible au regard du caractère contradictoire de la procédure et du respect des droits de la défense. Elle fait référence, à cet égard, à l'enseignement de l'arrêt n° 63.464 du 9 décembre 1996 qui a jugé qu'il ne pourrait être admis, sous peine de ruiner l'efficacité du contrôle juridictionnel, que les parties adverses ne produisent que les documents qui sont propres à établir la régularité de l'acte attaqué et retiennent ceux d'où son illégalité ressortirait puisque'une telle attitude serait de nature à donner ouverture à un recours en révision. Elle estime qu'à supposer que la partie adverse puisse encore compléter le dossier administratif à ce stade de la procédure, il conviendrait de rouvrir les débats pour inviter celle-ci à déposer un dossier administratif complet et de lui permettre de déposer un nouveau mémoire complémentaire en réplique avant la rédaction d'un rapport complémentaire.

V.2. Appréciation

En application de l'article 21 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et de l'article 6 du règlement général de procédure, la partie adverse, ou l'autorité qui le détient, est tenue de déposer un dossier complet, comprenant l'ensemble des pièces sur lesquelles elle s'est fondée pour prendre sa décision, et ne peut se réserver le droit de choisir quelles sont les pièces qui seront soumises au débat contradictoire. C'est l'intégralité du dossier qui doit être transmise au greffe en même temps que le mémoire en réponse. Il n'appartient pas, notamment à la partie adverse, d'opérer un tri parmi les pièces composant ce dossier administratif, quels que soient les critères de ce tri, et de décider ainsi de ce qui est utile ou non au Conseil d'État pour apprécier la régularité de la décision attaquée.

En vertu de l'article 23, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, et des articles 12 et 16 du règlement général de procédure, le membre de l'auditorat désigné pour faire rapport a le droit de se faire communiquer, par les autorités administratives et les parties, tous les documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles la section du contentieux administratif est appelée à statuer. Ses pouvoirs d'instruction se justifient par la considération que l'auditeur rapporteur doit apprécier le bien-fondé du recours et indiquer comment celui-ci serait tranché si c'était lui qui prenait la décision. Sous la réserve de l'application de l'article 24, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État et de l'article 13 du règlement général de procédure, l'auditeur rapporteur décide seul si la rédaction de son rapport nécessite l'accomplissement de mesures d'instruction préalables, et de la nature de celles-ci.

En l'espèce, l'auditeur rapporteur indique que le dossier administratif initialement produit ne comportait aucune pièce antérieure au 18 mai 2015, que cette carence a justifié une mesure d'instruction et qu'elle a entraîné le dépôt d'un « dossier administratif complémentaire », le 27 juillet 2020, complété le 5 août 2020. Le rapport estime toutefois que certains pièces sont encore manquantes malgré cette mesure d'instruction : les plans modifiés et les autres documents modificatifs déposés les 12 juin, 11 et 15 juillet 2014, les 676 lettres de réclamation déposées lors de l'enquête publique organisée du 29 septembre au 13 octobre 2017, les documents adressés le 8 mai 2018 par la partie adverse en vue de l'organisation d'une nouvelle enquête publique, les documents relatifs à l'enquête publique organisée du 22 mai au 5 juin 2018 et les réclamations déposées, l'avis défavorable du collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante du 28 juin 2018 et, enfin, la lettre de notification de l'acte attaqué à la partie requérante.

Même si, comme l'indique le rapport, ces dernières pièces devaient en principe figurer dans le dossier administratif, initialement ou à la suite de la mesure d'instruction, il convient de constater qu'elles étaient toutes, dès l'introduction du recours, en possession de la partie requérante puisqu'il s'agit de pièces relatives aux enquêtes publiques qu'elle a organisées ainsi qu'un avis de son collègue des bourgmestre et échevins et le courrier de notification qu'elle a reçu. S'agissant de pièces qui sont non seulement connues de la partie requérante mais dont elle dispose également depuis le début de la procédure, il n'existe aucun risque que leur absence éventuelle dans le dossier administratif puisse entraîner une méconnaissance des principes du contradictoire ou des droits de la défense ou une procédure en révision.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de rouvrir les débats.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante estime avoir intérêt à son recours contre les deux actes attaqués, qui autorisent un projet urbanistique sur son territoire, d'autant qu'elle s'est opposée au projet autorisé par le second acte attaqué et a refusé la demande de permis d'urbanisme en première instance.

Dans son mémoire en réponse, après avoir rappelé la portée des deux actes attaqués, la partie adverse constate qu'aucun des moyens de la requête en annulation n'est développé à l'encontre du premier acte attaqué. Se prévalant de l'enseignement de l'arrêt n° 228.846 du 21 octobre 2014, elle soutient qu'est irrecevable un recours dirigé à l'encontre de la décision de l'autorité de faire application de l'article 191 du CoBAT. Elle en déduit que le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'introduit à l'encontre du premier acte attaqué.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante rejoint la position de la partie adverse sur l'exception d'irrecevabilité soulevée dans son mémoire en réponse. Elle ajoute que la partie requérante ne produit aucune pièce qui démontre qu'elle a reçu l'approbation de son conseil communal pour introduire le recours. Elle fait valoir que, conformément l'article 270, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale, à défaut pour la partie requérante de rapporter la preuve de cette autorisation préalable, sa requête en annulation doit être considérée comme irrecevable, celle-ci n'ayant pas la qualité pour agir.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante admet que le premier acte attaqué, faisant application de l'article 191 du CoBAT, n'est pas susceptible de recours. Elle expose que ce n'est qu'à l'occasion du second acte attaqué que la partie adverse a apprécié si les plans modificatifs introduits répondaient aux conditions émises et si le projet pouvait être accepté à la suite de ces modifications. Elle souligne, toutefois, qu'elle peut faire valoir ses griefs soulevés contre un acte préparatoire à l'occasion du recours dirigé contre l'acte définitif, en l'espèce le second acte attaqué. Elle indique que l'examen des moyens démontre que certains griefs concernent le premier acte attaqué.

VI.2. Appréciation

L'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

À la suite de la modification de cet article et conformément à l'intention du législateur, l'article 3, 4°, du règlement général de procédure a été modifié par l'arrêté royal du 28 janvier 2014 et n'impose plus aux personnes morales requérantes, lorsqu'elles sont représentées par un avocat, de joindre à la requête l'acte de désignation de leurs organes ni la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice. Tant la loi du 20 janvier 2014 que son arrêté d'exécution tendent donc à alléger les obligations des personnes morales requérantes. Il ne peut être exigé de celles-ci la démarche dont le législateur a précisément voulu les dispenser lors de l'introduction d'un recours, et d'autant plus lorsqu'aucun indice ou élément n'est avancé qui pourrait constituer même un début de preuve contraire ou imposer d'instruire la question plus avant.

La présomption légale instaurée par l'article 19, alinéa 6, précité, s'étend à l'autorisation d'agir que le conseil communal doit donner au collège communal. La seule circonstance que le conseil de la commune requérante n'a pas déposé sa décision autorisant l'introduction du recours n'est pas de nature à renverser la présomption inscrite à cet article.

L'arrêté du 1^{er} juin 2017 par lequel le gouvernement a décidé de mettre en œuvre l'article 191 du CoBAT n'est pas susceptible de faire grief. Sa légalité peut toutefois être contestée à l'appui du recours contre le permis lui-même, qui seul modifie l'ordonnancement juridique.

Le recours est irrecevable à l'encontre du premier acte attaqué.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 173/1 du CoBAT, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, du principe de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante soutient que les plans modificatifs déposés par la demanderesse de permis, le 2 mars 2018, ne répondent pas aux conditions édictées par l'article 173/1 du CoBAT dès lors que ne sont pas accessoires les modifications substantielles visant un changement total de la composition de la façade, du gabarit et de la volumétrie en toiture. Elle ajoute que les modifications ne visent pas à supprimer les dérogations sollicitées. Elle souligne que sont cumulatives les conditions édictées par cette disposition d'être accessoires et de répondre aux objections suscitées par le projet initial. Faisant référence à l'enseignement de l'arrêt n° 157.207 du 30 mars 2006, elle soutient que de telles modifications ont un caractère substantiel. Elle ajoute que la preuve que les modifications présentées n'entrent pas dans ce cadre résulte du fait qu'elles ont nécessité de nouvelles mesures particulières de publicité sollicitées par la partie adverse, par un courrier du 30 mars 2018, en violation de l'article 173/1 du CoBAT. Elle en déduit que les plans modificatifs litigieux ne pouvaient, dans ces conditions, être introduits sur la base de l'article 173/1 du CoBAT et devaient être considérés comme étant irrecevables. Elle fait valoir qu'en autorisant le projet sollicité sur la base de ces plans, l'auteur des actes attaqués a adopté une décision irrégulière. Elle souligne qu'elle avait soulevé cette objection dans son avis du 28 juin 2019, auquel la motivation formelle de l'acte attaqué n'a réservé aucune réponse.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe, d'abord, que tous les développements du moyen concernent l'interprétation et le champ d'application à donner à l'article 173/1 du CoBAT, en manière telle que, selon elle, le moyen n'est recevable qu'en tant qu'il est pris de l'éventuelle violation de cette disposition législative. Elle s'interroge quant à l'intérêt de la partie requérante à sa critique. Elle est d'avis que le défaut de l'intérêt de cette dernière réside dans le fait que les mesures particulières de publicité ont été réalisées à tort, erreur qui ne la préjudicie en aucune manière. Elle examine ensuite si les modifications apportées au projet répondent aux conditions cumulatives de l'article 173/1 du CoBAT, à savoir

qu'elles n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer les dérogations. Elle reproduit, à cet égard, des extraits de la note explicative de la demanderesse de permis jointe aux plans modifiés, ainsi que du second acte attaqué. Elle est d'avis que les conditions de l'article 173/1 du CoBAT sont rencontrées puisque :

- l'objet du projet n'est pas affecté par des modifications - en majeure partie - esthétiques et ce, dès lors que le projet ne comporte aucune modification au nombre d'étages ou au nombre de logements dans le bien ;
- pour les mêmes motifs, les modifications apportées sont accessoires ;
- enfin, l'objectif poursuivi était de répondre aux remarques formulées par la commission de concertation dans son avis du 24 octobre 2017 tout en restant dans le cadre des conditions imposées par l'article 191 du CoBAT.

Elle estime que, dès lors que les conditions de l'article 173/1 du CoBAT sont rencontrées, c'est à tort que des mesures particulières de publicité ont été organisées. Selon elle, cette mesure réalisée par erreur est toutefois sans aucune incidence sur le permis délivré et sur la situation de la commune requérante. Elle en conclut que le premier moyen doit être rejeté pour défaut d'intérêt.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante soulève la même exception d'irrecevabilité du moyen en tant qu'est visée la méconnaissance d'autres règles de droit que l'article 173/1 du CoBAT. En ce qui concerne la violation de cette dernière disposition, elle considère que la partie requérante simplifie volontairement la situation procédurale en exposant qu'elle aurait introduit ses derniers plans modificatifs sur la base exclusive de cette disposition. À titre principal, elle considère que le moyen manque en fait et en droit. Elle souligne avoir introduit ses derniers plans modificatifs essentiellement pour rencontrer les conditions imposées par le gouvernement dans le premier arrêté attaqué, soit sur la base de l'article 191 du CoBAT. Elle estime qu'elle rencontre, par ailleurs, les critiques de la partie requérante qui, dans son avis du 26 octobre 2017, considérait notamment que les plans modificatifs précédents n'étaient pas entièrement conformes aux conditions imposées par le premier arrêté attaqué. Elle appuie cette affirmation sur le courrier accompagnant les plans modifiés datés du 13 mars 2018, et sur le cartouche de ces plans. Elle s'autorise également de la motivation du second acte attaqué. Elle en déduit qu'il est indéniable que l'introduction des derniers plans modificatifs a eu lieu sur la base de l'article 191 du CoBAT et que la partie adverse était dans les conditions lui permettant d'organiser de nouvelles mesures particulières de publicité. Par ailleurs, elle est d'avis que ces dernières mesures de publicité ont bénéficié à la partie requérante, dans la mesure où elle a pu apprécier les derniers plans modificatifs, ce qu'elle a fait dans son avis du 28 juin 2018. Elle estime que la partie requérante n'a donc aucun intérêt à critiquer la dernière partie de l'instruction du permis litigieux, puisqu'elle ne subit aucun préjudice de cette procédure. Elle en déduit que le moyen n'est pas recevable.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir que sa critique tient bien à la violation de l'application de l'article 173/1 du CoBAT en ce qu'il ne permet pas le dépôt de plans modificatifs s'ils nécessitent une nouvelle enquête publique et non la circonstance que celle-ci aurait été organisée par erreur, de sorte qu'elle dispose bien d'un intérêt. Elle indique que la partie adverse ne fait pas valoir, dans son mémoire en réponse, que cette position serait erronée, se limitant à affirmer que les modifications ne concernent pas l'objet de la demande, sont accessoires et répondent aux remarques formulées et, par ailleurs, que l'enquête publique a été organisée erronément. Elle réitère sa position selon laquelle les plans modificatifs litigieux ne répondent pas aux conditions édictées par l'article 173/1, précité. S'appuyant sur deux représentations avant et après modifications, elle soutient que des modifications substantielles sont apportées, impliquant un changement total de la composition de façade, du gabarit et de la volumétrie en toiture. Elle souligne que le simple fait que le nombre d'étages ou le nombre de logements dans le bien n'aient pas été modifiés n'implique pas que les modifications apportées soient accessoires. De même, la motivation apportée dans la note explicative et celle de l'acte attaqué ne sont pas de nature à justifier leur caractère accessoire. Elle s'appuie une nouvelle fois sur l'enseignement de l'arrêt n° 157.207 du 30 mars 2006. Elle relève encore que les modifications ne visent pas à supprimer les dérogations sollicitées, dès lors que, malgré ces modifications, le projet conserve des dérogations aux articles 5 et 6 (hauteur de la façade et des toitures) du Titre I^{er} du RRU. Or, elle rappelle que sont cumulatives les conditions selon lesquelles ces modifications doivent être accessoires et répondre aux objections suscitées par le projet initial. Concernant l'enquête publique, elle estime que la partie adverse ne saurait écarter cet élément en affirmant qu'elle aurait été organisée par erreur. Elle y voit, au contraire, le révélateur du caractère non accessoire des modifications apportées. Pour le surplus, elle réitère des développements de sa requête.

Dans son dernier mémoire, elle conteste l'analyse de l'auditeur rapporteur selon laquelle les derniers plans modifiés déposés en application de l'article 173/1 du CoBAT permettent de rencontrer les objections émises dans le dernier avis défavorable de la commission de concertation puisque cet avis est postérieur au dépôt de ces plans.

VII.2. Appréciation

Dans leurs mémoires, les parties adverse et intervenante contestent l'intérêt de la partie requérante à soulever ce moyen dès lors que l'irrégularité

invoquée ne lui aurait causé aucun grief. La recevabilité du premier moyen est étroitement liée à l'examen du fond.

L'article 173/1 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

« Préalablement à la décision du gouvernement, le demandeur peut produire des plans modificatifs ainsi que, le cas échéant, un complément au rapport d'incidence, lorsque ces plans modificatifs n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou lorsqu'ils visent à supprimer les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2 qu'impliquait le projet initial. Le permis est délivré sans que le projet modifié ne soit soumis aux actes d'instruction déjà réalisés ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 mai 2009 ayant inséré cette disposition dans le CoBAT (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *Doc. parl. bxl.*, 2008-2009, n° A-527/1, pp. 32 à 34) indiquent notamment ce qui suit :

« Dans sa version actuelle, le CoBAT ne prévoit pas explicitement la possibilité pour le demandeur de modifier d'initiative sa demande alors qu'elle est en cours d'instruction ou fait l'objet d'un recours. Le CoBAT ne prévoit en effet une possibilité d'apporter de telles modifications à son projet qu'à l'invitation de l'autorité habilitée à en connaître et dans le cadre de l'imposition de conditions qui impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande (article 191 du CoBAT).

Dans un objectif de simplification administrative, il est proposé de permettre au demandeur de modifier son projet d'initiative, ce droit ayant été au demeurant reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État, malgré l'absence de disposition expresse en ce sens.

La réforme vise l'instruction des demandes devant les autorités de première instance – collège des bourgmestre et échevins et fonctionnaire délégué –, devant le fonctionnaire délégué lorsqu'il statue sur saisine ainsi que devant le gouvernement.

Le droit reconnu aux demandeurs en permis d'apporter des modifications en cours de procédure doit cependant être limité comme suit :

- Tout d'abord, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, les modifications substantielles apportées aux projets devront être soumises à de nouvelles mesures d'instruction. Il s'agit de garantir l'effet utile des consultations et enquêtes publiques.

La disposition en projet vise également à modaliser le délai dans lequel l'autorité doit statuer sur la demande, compte tenu de la reprise de l'instruction du dossier. Il est spécifiquement prévu que ce délai commencera à courir à compter de la réception du dossier modificatif, comprenant les plans et, le cas échéant, un complément au rapport d'incidences, lorsque les modifications sont substantielles.

Le droit d'apporter des modifications substantielles connaît toutefois lui-même une exception, également affirmée à de multiples reprises par la plus haute juridiction administrative et qu'il convient d'appliquer dans le cadre de la présente réforme : le respect des règles de répartition des compétences fixées par le CoBAT; ainsi, les autorités statuant sur saisine ou recours ne semblent pas fondées à examiner une demande qui diverge fondamentalement de celle qui a été instruite par la commune.

- Pour cette raison, le présent avant-projet de réforme du CoBAT n'autorise pas la faculté de modification des plans devant les autorités de recours, sinon lorsqu'elle est exercée aux conditions posées par l'article 191, alinéa 2, du présent Code.

Pour rappel, cette disposition prévoit, dans le droit fil de la jurisprudence séculaire de la plus haute juridiction administrative et de la limite précitée relative à l'effet utile de l'enquête, que le dossier modifié ne devra pas faire l'objet d'une nouvelle instruction lorsque les modifications rencontrent les conditions suivantes :

- la modification ne modifie pas l'objet de la demande ;
- elle est accessoire ;
- elle vise à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer des dérogations aux plans et règlements en vigueur sur la parcelle concernée.

Ces conditions sont cumulatives. S'agissant d'une question de fait, l'appréciation de ces critères sera opérée par l'autorité saisie des plans modifiés, sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État.

Le dépôt de plans modifiés est irrévocable et produit la substitution de plein droit des plans originaux. L'autorité ne peut en effet être amenée à devoir statuer, lors de la même instruction sur plusieurs demandes de permis à la fois.

C'est la raison pour laquelle, si les modifications demandées ne procèdent pas d'une impérieuse nécessité, il sera souvent plus aisé pour les administrés d'attendre que les autorités leur fassent la demande officielle de déposer des plans modifiés sur la base de l'article 191 CoBAT ou, plus en aval encore, de demander la modification du permis d'urbanisme, une fois celui-ci délivré ».

Il résulte de ces travaux préparatoires que la disposition précitée poursuit un but de simplification administrative en se limitant à codifier la jurisprudence antérieure de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui avait déjà admis que des modifications pouvaient être apportées à un projet au cours de la procédure d'examen d'une demande de permis pour autant que le projet ainsi modifié ne diffère pas substantiellement du projet initial et réponde à des avis ou objections émis au cours de la procédure. Ces travaux préparatoires font également référence à la jurisprudence selon laquelle l'autorité saisie en degré d'appel doit renvoyer le dossier à l'autorité inférieure si l'objet de la demande a été fondamentalement modifié au cours de la procédure, en manière telle qu'il ne s'agit plus d'un recours mais d'une demande nouvelle.

Ni la disposition précitée ni ses travaux préparatoires ne prévoient une interdiction de produire des plans modifiés à plusieurs reprises. La seule condition

fixée, à cet égard, pour la production d'initiative de plans modifiés, est qu'elle soit préalable à la décision du gouvernement.

Toutefois, la faculté de modifier les plans à ce stade de la procédure ne peut s'exercer qu'à des conditions identiques à celles qui sont posées par l'article 191, alinéa 2, du CoBAT, soit, cumulativement, que la modification n'affecte pas l'objet du projet, qu'elle soit accessoire et qu'elle vise à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer des dérogations aux plans et règlements en vigueur sur la parcelle concernée.

En l'espèce, en vue de se conformer à l'arrêté du 1^{er} juin 2017 imposant des plans modifiés en application de l'article 191 du CoBAT, la partie intervenante a déposé, le 3 juillet 2017, des plans modificatifs portant sur la construction de deux immeubles à front de rue avec 21 appartements (R+4 et R+6) et de deux maisons unifamiliales en intérieur d'îlot (R+1 et R+2). Ces plans modificatifs ont été soumis à une enquête publique du 29 septembre au 13 octobre 2017 et ont donné lieu à des avis défavorables de la commission de concertation et du collège des bourgmestre et échevins, donnés respectivement les 24 et 26 octobre 2017. En vue de rencontrer les objections formulées dans ces avis défavorables, la partie intervenante a déposé volontairement une note explicative et des plans modifiés le 2 mars 2018 (indice J).

La note explicative jointe aux plans modifiés du 2 mars 2018 énonce notamment ce qui suit :

« A. Adaptations du projet en application de l'article 173/1 du CoBAT

L'avis de la Commission de concertation reprend plusieurs remarques, notamment en ce qui concerne les façades :

“Considérant, en effet, que le traitement des façades à rue est peu satisfaisant, que le projet s'inscrit dans un cadre urbain patrimoniallement intéressant, que le projet rompt avec l'harmonie des constructions voisines (traitement du socle, de la toiture et du corps principal de l'immeuble peu qualitatif, matériaux de parement, modénature de la façade, aspect lisse, ...) ;

Considérant également [...] le traitement peu avenant du rez-de-chaussée en façade avant, que la faible lecture de la dégressivité du terrain dans la façade contribue à détacher celle-ci de son environnement □.

Les plans des façades déposés ont pour objectif de rencontrer ces remarques.

En effet, la légère modification des façades permet une intégration plus harmonieuse du projet dans son ensemble environnant :

- Amélioration qualitative du socle, de la toiture et du corps principal de l'immeuble ;
- Augmentation du relief de la façade en vue de casser l'aspect lisse ;
- Aménagement des fenêtres pour s'adapter davantage aux constructions voisines ;

- Modification du traitement de la façade.

Cette adaptation, ne visant qu'à rencontrer certaines remarques émises lors de la Commission de concertation, est subsidiaire et n'a aucunement pour effet de modifier l'objet du permis.

Aucune mesure d'instruction complémentaire n'est donc nécessaire et le présent dossier comprend exclusivement les documents découlant de la modification des façades ».

Pour l'appréciation du caractère substantiel ou accessoire des modifications apportées, il convient de comparer les plans modificatifs du 3 juillet 2017 et ceux du 2 mars 2018, ce qui permet de constater, pour l'essentiel, les modifications suivantes entre les deux versions du projet litigieux :

- la création, en façade avant, de décrochements et d'un socle différencié pour le rez-de-chaussée ;
- la modification de baies au rez-de-chaussée, ainsi qu'aux premier, deuxième et troisième étages ;
- la suppression, pour l'un des appartements du quatrième étage, d'une terrasse à front de rue afin d'agrandir la superficie du logement ainsi que la modification de baies et, pour l'autre appartement, la modification d'une baie à front de rue ;
- une modification d'une baie dans l'appartement situé au cinquième étage ainsi qu'une modification d'une partie des espaces sous toiture ;
- la suppression d'une terrasse à front de rue au sixième étage de l'immeuble ainsi qu'une modification de baies dans l'appartement ainsi que d'une partie des espaces sous toiture et la création de toiture en pente à certains endroits en lieu et place de toits plats.

Ces modifications n'affectent pas l'objet du projet, qui vise toujours, en termes de logements prévus à front de rue, la construction de deux immeubles avec 21 appartements (R+4 et R+6), ceux-ci étant toujours prévus aux mêmes endroits et dans des immeubles présentant une volumétrie générale similaire, sans augmentation des hauteurs maximales visées dans le projet du 3 juillet 2017.

Compte tenu de l'ampleur de ce projet, ces modifications qui sont principalement destinées à améliorer l'intégration de ces immeubles dans le bâti existant peuvent être qualifiées d'accessoires.

Elles visent à répondre aux remarques formulées par la commission de concertation dans son avis défavorable du 24 octobre 2017, comme l'indique la note explicative jointe aux plans modificatifs du 2 mars 2018. Sur ce point, la circonstance que le projet finalement autorisé par le second acte attaqué comporte toujours des dérogations aux articles 5 et 6 (hauteurs de la façade et des toitures) du Titre I^{er} du RRU est sans incidence sur le respect de la troisième condition prévue par l'article 173/1 du CoBAT, laquelle prévoit de manière alternative soit de

répondre à des objections émises en cours de procédure soit de supprimer des dérogations.

Il s'ensuit que les plans du 2 mars 2018 répondent aux conditions cumulatives imposées par l'article 173/1 du CoBAT pour le dépôt volontaire de plans modifiés au stade de l'examen d'une demande de permis d'urbanisme par le gouvernement, en manière telle que cette disposition a bien été respectée sur ce point.

La circonstance que la partie adverse a erronément sollicité l'organisation d'une enquête publique, à la suite du dépôt des plans modifiés du 2 mars 2018, alors que la disposition précitée la dispense de procéder à une telle mesure d'instruction, n'est pas de nature à causer grief à la partie requérante.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VIII. Deuxième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 6, 153, 174 et 191 du CoBAT, des articles 4, 5, 6 et 13 du Titre I^{er} du RRU, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, après avoir rappelé la justification de la dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU accordée dans le second acte attaqué, la partie requérante soutient qu'une telle motivation est insuffisante, s'agissant d'une constatation de fait quant à l'accès carrossable et d'un élément sans pertinence pour l'absence de rehausse du mitoyen. Elle fait valoir que, s'agissant uniquement d'un accès carrossable au parking souterrain, il n'est pas justifié ni par la demanderesse de permis ni par l'auteur des actes attaqués qu'une telle profondeur en dérogation serait indispensable pour permettre cet accès.

En ce qui concerne les dérogations aux articles 5 et 6 du Titre I^{er} du RRU, portant sur les hauteurs de la façade et de la toiture, elle relève que les immeubles à appartements mitoyens au projet, sis rue de la Victoire, 192, sont à une hauteur sous corniche d'environ 25 mètres (R+6+toiture), soit anormalement

supérieure à la hauteur moyenne de celle des autres constructions de la rue, lesquelles sont à environ 14 mètres (R+2+toiture), de sorte qu'il y a lieu de l'écarter, comme l'admettent les parties adverse et intervenante. Elle en déduit que la hauteur de référence doit être déterminée en fonction de la hauteur moyenne des autres constructions de la rue ou, à défaut, de l'îlot. Elle estime que la dérogation accordée sur ce point, outre son caractère insuffisamment motivé et erroné, n'est pas acceptable. Elle critique le fait qu'alors que la hauteur doit être calculée en mètres par référence au niveau du terrain, ni la demanderesse de permis ni l'auteur des actes attaqués n'apportent de chiffres quant à la hauteur moyenne des autres constructions, permettant de démontrer que le bien projeté ne déroge pas de manière excessive à celle-ci. Elle soutient que la ligne tirée par la demanderesse de permis sur les plans de son analyse schématique des gabarits déposés en annexe aux plans du 3 juillet 2017 est erronée, dès lors qu'il s'agit bien d'une moyenne calculée en mètres qui doit être réalisée. Elle expose encore que le gouvernement, dans le second acte attaqué, semble accorder la dérogation à l'article 5 du Titre I^{er} du RRU uniquement aux « premières travées jouxtant celle de l'immeuble n° 192 », alors même que les travées mitoyennes au bien au n° 188 sont également en dérogation. Elle souligne que les deux immeubles projetés sont présentés comme étant respectivement de R+3+T et R+5+T (13,70 mètres et 19,45 mètres). Elle considère que l'étage en recul ne peut pas être qualifié d'étage en toiture dès lors qu'il s'agit en réalité de toitures plates au droit du faite des toitures à versants de très faible pente. Elle en déduit qu'il s'agit en réalité de deux immeubles respectivement de R+4 et R+6 (16,70 mètres et 22,45 mètres). Elle fait valoir que les bâtiments de la rue présentent majoritairement une hauteur de R+2+T et quelques R+3+T (moyenne d'environ 15 mètres). Elle calcule qu'un étage mesurant environ 3,20 mètres, le dépassement de deux étages – ou trois – par le projet implique un dépassement de plus de 7 mètres – ou près de 13 mètres – de la hauteur moyenne de référence, soit une dérogation de plus de 40 %. Elle est d'avis qu'un tel dépassement ne consiste plus en une dérogation et dépasse les limites de la dérogation acceptable et modifie les règles applicables et dénature les dispositions applicables, de sorte que la dérogation devait être refusée. Elle estime que le gabarit imposant est, par ailleurs, de nature à enclaver la façade latérale du bien au n° 192 et à créer un effet d'écrasement trop important par rapport aux nombreuses baies existantes, notamment au niveau des étages inférieurs de cette façade latérale. Elle est d'avis que la justification dans le second acte attaqué, visant uniquement à articuler l'écart avec la façade de l'immeuble au n° 192, est contraire à l'application de l'article 5, dès lors qu'il prévoit précisément l'écartement de la prise en compte d'une construction de référence anormalement haute. Elle considère également que la dérogation à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU est inacceptable dès lors que la toiture dépasse de bien plus de 3 mètres la hauteur du profil mitoyen le plus bas, de sorte que les mêmes remarques relatives à la hauteur de la façade avant

sont applicables. Elle ajoute que la motivation du second acte attaqué quant à cette dérogation est insuffisante, celle-ci se limitant à se référer à l'article 5, précité, alors même qu'il s'agit d'une disposition distincte. Elle rappelle qu'il était demandé, dans le premier acte attaqué, une réduction de l'impact de cette dérogation, ce que la demanderesse de permis s'est abstenue de faire.

Concernant les règles quant au maintien d'une surface perméable visée à l'article 13 du Titre I^{er} du RRU, elle observe que la demanderesse de permis fait valoir, dans son complément de rapport d'incidences du 7 juin 2017, que les surfaces perméables occupent, après dépôt des plans modificatifs du 3 juillet 2017, 54 % de la zone. Elle relève encore que le second acte attaqué indique que « le projet actuel présente une diminution de l'emprise des sous-sols de 60 m² par rapport au projet précédent soit une surface de pleine terre de 50,77 % ». Elle s'étonne de cette différence de chiffres. En toute hypothèse, elle déduit des plans que la surface du local à vélos de 47,52 m², déplacé du sous-sol en zone de cours et jardins, n'a pas été prise en compte dans les calculs réalisés par la demanderesse de permis et l'auteur des actes attaqués, de sorte qu'une fois cette surface soustraite de la surface perméable, l'exigence des 50 % n'est plus respectée, passant à 48 %. Elle souligne que le premier acte attaqué soumettait l'introduction des plans modificatifs à la suppression de cette dérogation, de sorte que la condition n'a pas été respectée et la dérogation n'est pas justifiée.

Dans la seconde branche, elle relève que l'article 174 du CoBAT impose au gouvernement une motivation spéciale pour s'écarter de l'avis du collègue d'Urbanisme. Elle relève que l'avis de ce dernier concluait au refus du permis sollicité et, dans ce cadre, épinglait plusieurs éléments problématiques qui demeurent d'application malgré les plans modifiés introduits par la demanderesse de permis, soit la dérogation à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU, la configuration des vues au vu des fenêtres latérales de l'immeuble au n° 192, l'emprise importante du sous-sol et les qualités esthétiques insuffisantes de la façade à rue. Elle estime que l'auteur du second acte attaqué ne justifie pas les raisons pour lesquelles il a estimé devoir s'écarter de cet avis, et spécialement sur ces questions, la motivation étant inexistante quant à ces deux derniers points. Elle souligne que ces éléments ont également été mis en exergue par la commission de concertation et le collège des bourgmestre et échevins dans leurs avis, ainsi que dans sa décision de refus du permis en première instance, de sorte que l'obligation de motivation était d'autant plus accentuée dans le chef de l'auteur du second acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique, elle souligne, au sujet de la première branche, qu'en ce qui concerne les dérogations accordées aux articles 5 et 6 du Titre

I^{er} du RRU, la seule justification apportée, aussi bien dans l'acte attaqué que dans le mémoire en réponse, est la nécessité de réaliser un raccord harmonieux eu égard à l'environnement bâti. Elle estime que justifier une dérogation par ce seul élément, sans tenir compte de la hauteur moyenne des constructions de la rue ou de l'îlot en cas de dérogation, revient à enlever toute pertinence à l'écartement d'une hauteur de référence anormalement basse ou haute. Elle rappelle que ni la demanderesse de permis ni l'auteur des actes attaqués n'apportent de chiffres quant à la hauteur moyenne des autres constructions, permettant de démontrer que le bien projeté ne déroge pas de manière excessive à celle-ci. Elle critique l'absence d'élément de réponse sur ce point dans le mémoire en réponse. Concernant l'article 13 du Titre I^{er} du RRU, elle estime que les explications contenues dans le mémoire en réponse ne sont pas reprises dans l'acte attaqué. Elle en déduit que la demanderesse de permis n'a, à aucun moment, visé le réaménagement de cet espace en jardin planté. Elle observe que, dans son courrier du 7 janvier 2019, la demanderesse de permis se limite à indiquer qu'« à l'emplacement des maisons se substitue donc la situation existante de fait, actuelle ». Elle ajoute que les plans n'ont pas été modifiés pour faire apparaître ce qui remplacerait les maisons en intérieur d'îlot et, sauf erreur, aucun plan de situation existante n'est joint au dossier.

Sur la seconde branche, elle réitère en substance, les développements de sa requête. Si elle confirme que le projet a subi certaines modifications postérieurement à l'avis du collège d'Urbanisme, elle estime que toutes les objections émises dans cet avis défavorable ne sont pas rencontrées.

VIII.2. Appréciation

VIII.2.1. Première branche

L'article 153, § 2, du CoBAT, tel qu'applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

« § 2. Lorsqu'il émet un avis favorable, le fonctionnaire délégué peut subordonner la délivrance du permis à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux.

Le fonctionnaire délégué peut déroger aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul, soit dans le cas visé à l'alinéa 1^{er}, soit lorsque la dérogation est sollicitée dans la demande.

Lorsque la dérogation porte sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, la demande est soumise aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151.

Le demandeur est tenu de respecter les conditions prescrites par l'avis du fonctionnaire délégué ».

L'article 174, alinéas 1^{er} et 2, du même Code énonce ce qui suit :

« Le Gouvernement peut délivrer le permis, assortir le permis de conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux ou refuser le permis.

Il peut également consentir les dérogations visées à l'article 153, § 2, et celles qui sont visées à l'article 155, § 2, sans devoir, dans le second cas, être saisi d'une proposition en ce sens du collège des bourgmestre et échevins ».

L'article 153, § 2, du CoBAT étant une disposition dérogatoire, il doit s'interpréter de manière restrictive et son application doit être dûment motivée. Toute autre solution méconnaîtrait l'égalité des citoyens devant la loi et permettrait à l'autorité qui y a recours, de vider la norme principale de sa substance, en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui gouvernent sa révision. En tout état de cause, le fonctionnaire délégué doit faire de la dérogation un usage modéré et montrer l'intérêt qu'il y a à l'accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action. Il doit justifier en quoi la dérogation sollicitée lui paraît demeurer dans des limites compatibles avec les objectifs du règlement auquel il est dérogé.

L'article 4 du Titre I^{er} du RRU, relatif à la profondeur, dispose, en son premier paragraphe :

« § 1. 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 ; (Fig. 4A ; 4B)

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 ».

L'article 5 du Titre I^{er} du RRU, relatif à la hauteur de la façade avant, énonce, en son premier paragraphe :

« § 1. La hauteur de la façade avant est déterminée en fonction de celle des deux constructions voisines ou, à défaut de constructions voisines, des deux constructions les plus proches, situées chacune de part et d'autre du terrain considéré dans la même rue, ou, à défaut, sur le pourtour du même îlot.

La hauteur de la façade est mesurée depuis le niveau moyen du trottoir jusqu'à la ligne définie par l'intersection du plan de façade et du plan de toiture. Les murs acrotères sont pris en compte pour le calcul de la hauteur de façade. (Fig. 6A ; 6B; 6C).

La hauteur de la façade avant de la construction en mitoyenneté ne peut :

1° être inférieure à celle de la hauteur de référence la plus basse ;

2° être supérieure à celle de la hauteur de référence la plus élevée.

Lorsque la hauteur de la façade avant des deux constructions de référence est anormalement faible ou anormalement élevée par rapport à la hauteur moyenne de celle des autres constructions de la rue ou, à défaut, de l'îlot, cette hauteur est déterminée en fonction de la hauteur moyenne des autres constructions de la rue ou à défaut de l'îlot.

Un raccord harmonieux est établi entre les constructions de hauteurs différentes ».

L'article 6, § 1^{er}, du Titre I^{er} du RRU, relatif à la toiture, dispose ce qui suit :

« § 1. La toiture répond aux conditions suivantes :

1° ne pas dépasser de plus de 3 mètres la hauteur du profil mitoyen le plus bas de la toiture du bâtiment principal et des annexes contiguës des constructions de référence visées à l'article 5 ; les mesures sont prises perpendiculairement à l'élément de référence ;

2° ne pas dépasser la hauteur du profil mitoyen le plus haut de la toiture du bâtiment principal et des annexes contiguës des constructions de référence visées à l'article 5.

Dans la profondeur maximale autorisée par l'article 4, un dépassement de plus de trois mètres par rapport au profil mitoyen le plus bas est autorisé, sans néanmoins dépasser le profil mitoyen le plus haut.

Pour les annexes, au-delà de la profondeur autorisée à l'article 4, la hauteur de la toiture ne peut dépasser celle de la construction voisine la plus basse.

Lorsque la construction de référence la plus basse est anormalement basse par rapport aux autres constructions situées le long de la rue ou, à défaut, par rapport aux constructions situées dans le même îlot, seule la seconde condition visée à l'alinéa 1 s'applique.

Lorsque les deux constructions de référence sont anormalement basses par rapport aux autres constructions situées le long de la même rue ou, à défaut, par rapport aux constructions situées dans le même îlot, les deux conditions visées à l'alinéa 1^{er} ne s'appliquent pas. Dans ce cas, la construction en mitoyenneté respecte la hauteur moyenne des profils mitoyens des toitures de la rue, ou à défaut, de l'îlot.

Un raccord harmonieux est établi entre constructions voisines de hauteur différente.

Lorsque la rue est en pente, il est tenu compte des différences de hauteur résultant du dénivelé du sol.

[...] ».

L'article 13 du Titre I^{er} du RRU, relatif au maintien d'une surface perméable, 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'article 2, 26°, du Titre I^{er} du RRU définit la zone de cours et jardins comme étant la « partie non bâtie ou non encore bâtie hors-sol du terrain, ne comprenant pas la zone de recul, ni la zone de retrait latéral ».

L'article 2, 21°, du Titre I^{er} du RRU définit la surface perméable comme étant 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 ».

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte la motivation suivante en ce qui concerne les dérogations :

« [...] »

Considérant que le projet déroge au Titre I^{er} du Règlement régional d'urbanisme en termes de gabarit :

- Article 4 pour la profondeur :

- en ce que les maisons unifamiliales MA et MB dépassent de 3 mètres la profondeur de la construction mitoyenne de droite la plus profonde et ce sur trois niveaux ; que le projet présente toujours une emprise trop importante en intérieur d'îlot ; qu'il y a lieu de supprimer cette dérogation moyennant la transformation des habitations proposées ;
- en ce que l'immeuble avant dépasse de plus de 3 mètres la profondeur de la construction mitoyenne de gauche la moins profonde sans un retrait de 3 mètres au rez-de-chaussée ; que cette dérogation est admissible en ce qu'elle est limitée à une partie de la couverture de l'accès carrossable et n'entraîne pas de rehausse de mitoyen ;

Une étude approfondie du dossier montre que le dépassement de plus de 7 mètres à certains étages du restant de l'immeuble avant par rapport à la profondeur de l'immeuble voisin de gauche est présenté avec un retrait latéral de 3 mètres par rapport au voisin de gauche ce qui est dès lors conforme à l'article 4, § 1, 2°, dernier alinéa du Titre I^{er} du RRU ;

- Article 5 pour la hauteur de la façade avant :

- en ce que certaines hauteurs de la façade avant de l'immeuble projeté sont supérieures à celles de la hauteur de référence moyenne des façades de la rue ; que cet article renvoie à la référence de la hauteur moyenne de la rue ou de l'îlot dans le cas de façade de construction proche anormalement élevée comme dans le cas d'espèce ; qu'il y a lieu, cependant, d'accepter un dépassement de la hauteur moyenne de référence aux premières travées de fenêtres de la façade projetée jouxtant celle de l'immeuble n° 192 pour permettre d'atténuer l'imposant profil mitoyen et d'articuler harmonieusement l'imposant écart entre les façades voisines ;

- Article 6 pour la hauteur des toitures :

- en ce que, hormis le profil de toiture des deux travées de gauche de l'immeuble projeté, les autres dépassent de plus de trois mètres la hauteur du profil mitoyen le plus bas de la toiture du bâtiment contiguë de référence visé à l'article 5 et dépasse[nt] la hauteur du profil mitoyen moyen de référence visé à l'article 5 ; que l'impact de cette dérogation gagnerait à être réduit mais pas supprimé pour les motifs évoqués ci-dessus (dérogation à l'article 5) ;
- en ce que, à l'instar des annexes au-delà de la profondeur autorisée à l'article 4, la hauteur de la toiture des maisons MA et MB dépasse le niveau au fond de parcelle sur 3 mètres de profondeur, rue Saint-Bernard, aménagé en parking à ciel ouvert ; Considérant que la suppression de la dérogation à l'article 4 précitée entraînera la suppression de celle-ci ;

- Article 13 pour le maintien de zone perméable :

- en ce que la zone de cours et jardins ne comporte pas la surface perméable au moins égale à 50 % de sa surface ; qu'il y a lieu de supprimer cette dérogation ;

Considérant que, moyennant certaines adaptations du projet, il peut être admis que certaines dérogations au Titre I^{er} du RRU en matière de gabarit subsistent eu égard à la configuration de la parcelle (dimensions exceptionnelles) et du cadre environnant (contraste des typologies de constructions voisines, inclinaison de la voirie, orientation, ...) ;

[...]

Considérant que la dérogation à l'article 13 du Titre I^{er} du RRU a été supprimée dès lors que le projet actuel présente une diminution de l'emprise des sous-sols de 60 mètres par rapport au projet précédent soit une surface de pleine terre de 50,77 % ;

[...] ».

Il en résulte que l'acte attaqué comporte une motivation spécifique quant à la dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU, laquelle vise son caractère limité et son absence de rehausse du mitoyen. Il n'est pas démontré que cette appréciation serait erronée ou manifestement déraisonnable.

Dès lors que l'acte attaqué accorde une dérogation à l'article 5 du Titre I^{er} du RRU, la circonstance que la hauteur moyenne des autres constructions de la rue soit évaluée en nombre d'étages plutôt qu'en nombre de mètres n'a pas d'incidence sur la régularité de l'acte attaqué au regard de cette disposition. La motivation formelle indique que, conformément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 5, du Titre I^{er} du RRU, l'autorité a voulu s'assurer d'une articulation harmonieuse entre les façades voisines. Il n'est pas manifestement déraisonnable de souhaiter atténuer l'imposant profil mitoyen résultant de l'immeuble sis rue de la Victoire, n° 192.

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 6 du Titre I^{er} du RRU, la figure 6A, qui est censée l'illustrer, représente l'« intersection du plan de façade et du plan de toiture – cas d'une construction avec toiture à versants », soit une situation analogue à celle du projet litigieux, dont il ressort que ne doivent pas être pris en compte, pour le calcul de la hauteur, les développements sous toiture à versants. La partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'il y aurait lieu de tenir compte, dans le calcul de la hauteur des façades des deux immeubles litigieux, des hauteurs des derniers étages situés en recul, ceux-ci ne ressortissant pas directement des façades concernées compte tenu de leur positionnement en recul et de leur présentation sous des toitures à versants. Or, selon le plan d'élévation à rue annexé au permis attaqué, l'immeuble litigieux R+3+T est d'une hauteur de 13,38 mètres, soit inférieure à la moyenne des hauteurs évaluée par la partie requérante à « environ 15 mètres ». Il s'ensuit qu'il n'est pas démontré que l'auteur de l'acte attaqué aurait commis une erreur de fait en ne visant une dérogation qu'au regard « des premières travées jouxtant celle de l'immeuble n° 192 », soit en ce qui concerne la hauteur du second immeuble litigieux. La motivation de la dérogation relative à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU, laquelle renvoie notamment aux motifs concernant la dérogation à l'article 5, n'est pas erronée et ne repose pas sur une erreur manifeste d'appréciation. Cette motivation permet de circonscrire la portée de la dérogation accordée. Elle s'appuie sur des motifs qui doivent être jugés, comme déjà exposé

pour ce qui concerne l'article 5, comme étant admissibles et suffisants pour justifier la dérogation.

Sur la dérogation initialement sollicitée par la demanderesse de permis quant aux règles reprises à l'article 13 du Titre I^{er} du RRU, l'auteur du second acte attaqué indique que celle-ci a été supprimée « dès lors que le projet actuel présente une diminution de l'emprise des sous-sols de 60 m² par rapport au projet précédent soit une surface de pleine terre de 50,77 % ». La différence de calculs entre le complément de rapport d'incidences du 7 juin 2017, aux termes duquel il est rapporté que les surfaces perméables représenteraient 54 % de la zone et la motivation de l'acte attaqué, où il est question d'un pourcentage de 50,77 %, n'est pas de nature à faire grief à la partie requérante puisque, dans aucune de ces hypothèses, il n'est dérogé à l'article 13 du Titre I^{er} du RRU. Par ailleurs, il convient de prendre en considération la renonciation par le demandeur du permis à la construction des deux maisons prévues en intérieur d'îlot en manière telle que la partie requérante ne démontre pas que le projet tel qu'autorisé par l'acte attaqué serait dérogatoire à cette disposition, même en prenant en considération la surface du local réservé aux vélos qui est nettement inférieure à la surface cumulée des deux maisons prévues initialement.

La première branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

VIII.2.2. Seconde branche

L'article 174, alinéa 3, du CoBAT est libellé comme suit :

« Les décisions du Gouvernement sont motivées. Les décisions du Gouvernement sont spécialement motivées si elles s'écartent de l'avis émis par le Collège d'urbanisme ».

Un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Le gouvernement n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant le refus de permis ni, le cas échéant, celle du collège d'Urbanisme.

En l'espèce, l'avis défavorable du 5 avril 2016 du collège d'Urbanisme est rédigé comme suit :

« Considérant que la demande déroge à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU en ce que, d'une part, la profondeur de la construction à front de rue dépasse le mitoyen le

moins profond de plus de 7 mètres et, d'autre part, la profondeur de construction des maisons en intérieur d'îlot dépasse de 3 mètres le mur mitoyen de l'immeuble le plus profond, à savoir celui de gauche sis au n° 192 ;

Considérant que le projet déroge à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU en ce que la hauteur des toitures des maisons en intérieur d'îlot dépasse de plus de 3 mètres les immeubles les moins hauts de la rue de la Victoire ;

Considérant que l'espace entre le bâtiment à rue et les maisons en intérieur d'îlot n'est que de maximum 10 mètres, ce qui, au vu des gabarits proposés, est insuffisant et n'est donc pas de bon aménagement ;

Considérant, par ailleurs, que le projet ne prend pas assez en compte la configuration des vues occasionnées par les baies de fenêtres latérales de l'immeuble de gauche sis au n° 192 ;

Considérant que la demande engendre une exploitation excessive de l'intérieur de l'îlot, ce qui ne rencontre pas les objectifs de la prescription 0.6 du PRAS qui préconise que les actes et travaux améliorent les qualités végétales en intérieur d'îlot ;

Considérant que l'emprise importante du sous-sol, bien que non dérogoire, repousse la plantation en pleine terre d'arbres à haute tige à proximité des limites mitoyennes ce qui, à terme, ne manquera pas d'engendrer des nuisances pour les habitants des parcelles voisines ;

Considérant que l'ensemble de ces dérogations et de ces constats résultent, tant au niveau de l'implantation que du gabarit des constructions sollicitées, d'une exploitation excessive de la parcelle ;

Considérant, enfin, que c'est à juste titre que la commune a estimé que la façade à rue ne présente pas les qualités esthétiques suffisantes pour s'intégrer dans un cadre bâti environnant patrimoniallement intéressant et que, dès lors, le projet rompt avec l'harmonie des constructions voisines ;

Considérant qu'il résulte de ce [qui] précède que la demande, telle que présentée, ne participe pas du bon aménagement des lieux ».

L'avis précité du 5 avril 2016 du collège d'Urbanisme concerne le projet litigieux tel que figuré dans la demande modifiée du 19 juin 2015, celui-ci portant alors sur la construction d'un immeuble à front de rue de 20 logements, de trois maisons unifamiliales en intérieur d'îlot, ainsi qu'un niveau de parking de 27 places pour véhicules, des caves et des locaux techniques.

Or, le projet finalement autorisé par l'acte attaqué porte sur un projet modifié plus limité qui ne prévoit plus que la construction de deux immeubles à front de rue avec 21 appartements (R+4 et R+6), ainsi que la création, en sous-sol, d'un parking souterrain de 27 places, de caves et de locaux techniques et non plus sur des maisons familiales en intérieur d'îlot. Les critiques formulées par le collège d'Urbanisme au sujet de ces maisons, notamment en ce qui concerne leur implantation, leur gabarit et l'atteinte à l'intérieur d'îlot, sont dès lors obsolètes. L'aspect esthétique des façades, qui est également critiqué dans cet avis, a aussi fait

l'objet de modifications dans les plans précités qui ont finalement donné lieu à la délivrance de l'acte attaqué.

Par ailleurs, la motivation formelle de l'acte attaqué entend rencontrer les critiques portant sur des aspects non modifiés du projet de la manière suivante.

Concernant la dérogation à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU, il y est exposé ce qui suit :

« • en ce que, hormis le profil de toiture des deux travées de gauche de l'immeuble projeté, les autres dépassent de plus de trois mètres la hauteur du profil mitoyen le plus bas de la toiture du bâtiment contiguë de référence visé à l'article 5 et dépasse la hauteur du profil mitoyen moyen de référence visé à l'article 5 ; que l'impact de cette dérogation gagnerait à être réduit mais pas supprimé pour les motifs évoqués ci-dessus (dérogation à l'article 5) ».

Concernant les vues par rapport à l'immeuble sis rue de la Victoire, 192, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que les terrasses ont été limitées aux appartements les plus éloignés des limites de mitoyenneté de sorte qu'ils présentent une distance de minimum 8 mètres par rapport aux parcelles voisines ;

Que les terrasses en surplomb de la rue de la Victoire ont été supprimées ;

[...]

Considérant que l'aménagement des fenêtres s'adapte davantage aux constructions voisines [...] ».

Concernant l'emprise importante au sol, il y est répondu de la manière suivante :

« Considérant que l'aménagement paysager aux abords des bâtiments projetés renforce le caractère privatif des locaux habitables au rez-de-chaussée par la surélévation d'aire de plantation et l'installation de clôtures ; qu'il est prévu de nombreuses aires de plantations agrémentées par 23 arbres et arbustes de douze espèces différentes, le long des chemins, des terrasses privées et de la pelouse dite "jardin commun" à l'arrière des maisons en intérieur d'îlot ;

que ces aménagements créent un écran végétal entre l'essentiel des biens environnants, leur offrent des vues paysagères conformes à la prescription 0.6 du PRAS, en plus de permettre un usage collectif d'une partie du jardin arrière ;

[...]

Considérant que, par conséquent, les conditions émises pour la construction des maisons en intérieur d'îlot doivent être considérées comme sans objet dès lors que la demanderesse a renoncé unilatéralement à la construction de ces maisons ;

Que la suppression de ces maisons réduit considérablement l'emprise au sol et va permettre un aménagement paysager plus conséquent ».

Quant à la critique relative aux qualités esthétiques insuffisantes de la façade à rue, le second acte attaqué est motivé comme suit :

« • [...] qu'il y a lieu cependant d'accepter un dépassement de la hauteur moyenne de référence aux premières travées de fenêtres de la façade projetée jouxtant celle de l'immeuble n° 192 pour permettre d'atténuer l'imposant profil mitoyen et d'articuler harmonieusement l'imposant écart entre les façades voisines ;

[...]

Considérant que les conditions relatives à l'immeuble à front de rue ont également été remplies ;

Considérant que les deux immeubles à front de rue sont, en effet, clairement distingués par des gabarits différents (R+4 et R+6) et par deux entrées et deux noyaux ascenseurs/escaliers distincts, que les derniers étages sont [en] recul ;

Que chacune des entrées est adaptée au niveau du trottoir qui lui correspond et que les bâtiments présentent entre eux une différence de niveau de 60 cm qui correspond à la déclivité de la rue ;

[...]

Que les terrasses en surplomb de la rue de la Victoire ont été supprimées ;

Considérant que les plans modificatifs déposés d'initiative le 13 mars 2018, conformément à l'article 173/1 du CoBAT, répondent davantage aux conditions de l'article 191 du CoBAT qui sollicitait un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines ;

Qu'en effet, on constate une amélioration qualitative du socle, de la toiture et du corps principal de l'immeuble ainsi qu'une augmentation du relief de la façade permettant de briser l'aspect lisse des façades initiales ;

Considérant que l'aménagement des fenêtres s'adapte davantage aux constructions voisines et le choix des matériaux se rapproche plus de ceux visibles sur les constructions voisines les plus basses permettant une meilleure incorporation dans le contexte urbain ;

Que les façades des étages en recul ont été harmonisées également par leur intégration dans une toiture à versant, comparable avec l'immeuble voisin situé au 192 ».

Pour les aspects du projet qui n'ont pas été modifiés postérieurement à l'avis du collège d'Urbanisme, la motivation formelle de l'acte attaqué permet dès lors de comprendre les motifs pour lesquels la partie adverse a estimé pouvoir s'écarter de l'avis défavorable de cette instance. Dès lors que le permis n'autorise aucun acte ou travaux dans la zone où devaient initialement s'implanter les maisons unifamiliales auxquelles la partie intervenante a renoncé, les plans ne devaient pas être une nouvelle fois modifiés à la suite de cette renonciation.

La seconde branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

IX. Troisième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 142, 143, 174 et 191 du CoBAT, de l'article 13 du Titre I^{er} du RRU, des prescriptions 0.6, 3.5.1° et 21 du PRAS, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la partie requérante soutient que plusieurs des conditions émises dans le premier acte attaqué n'ont pas été respectées par la demanderesse de permis. Même si les modifications apportées ont été soumises aux mesures particulières de publicité, elle est d'avis que la partie adverse n'explique pas les raisons pour lesquelles le projet a finalement pu s'écarter des conditions émises en application de l'article 191 du CoBAT. Elle estime que tel est le cas de la condition de « supprimer la dérogation à l'article 13 du Titre I^{er} du Règlement régional d'urbanisme », renvoyant sur ce point à la seconde branche du deuxième moyen. Elle critique le fait qu'en ce qui concerne l'immeuble à front de rue, la demanderesse de permis a supprimé les bureaux au rez-de-chaussée pour y prévoir deux studios et un appartement une chambre, en violation des considérations du premier acte attaqué. Elle conteste les motifs du second acte attaqué sur ce point. Elle regrette qu'aient été créés des duplex au rez-de-chaussée et au premier étage. S'appuyant sur son avis du 28 juin 2018, elle considère que l'affirmation sur la mixité des logement relève d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle compare les types de logement entre le projet de 2015 et le projet final. Elle indique que « des étages en recul pour le dernier étage des entités R+4 et R+6 » n'ont pas été prévus, malgré l'affirmation de la partie adverse. Elle estime que le projet modifié est en défaut de prévoir un tel recul et se limite à prévoir un plan de toiture légèrement incliné muni de lucarnes et doté d'un habillage en zinc. Elle s'appuie sur les plans de coupe joints à l'acte attaqué pour « contempler la supercherie ». Elle estime qu'est constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation l'affirmation selon laquelle ce type de toiture s'harmonise avec celle de l'immeuble voisin au n° 192, ce qui s'oppose à ce qui est soutenu dans le premier acte attaqué. Elle estime que c'est au regard des façades voisines, qui forment un ensemble, qu'il y a lieu de s'harmoniser et non au regard de celle du n° 192, s'agissant d'un bâtiment isolé disposant de ses caractéristiques propres et distinctes. Quant à la condition de « prévoir un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines en vue d'une intégration du

projet dans le tissu urbain », si elle confirme que des modifications ont été apportées, elle les juge insuffisantes, contrairement à ce qui ressort de la motivation du second acte attaqué, qui lui paraît être inadéquate et relever d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle soutient que les modifications apportées ne favorisent pas l'intégration dans le cadre urbain patrimoniallement intéressant et ne permettent pas d'harmonisation avec les constructions voisines. Elle souligne que le bâti environnant est composé quasi exclusivement – à l'exception du bâtiment atypique au n° 192 – de maisons bourgeoises bâties au XX^e siècle de styles essentiellement néoclassique et néo-renaissance, composées d'étages avec travées en briques ou pierre blanche et rehaussées de pierre bleue. Elle considère que le projet, qui prévoit un enduit blanc et gris et un habillage en zinc et tôle métallique, est en total désaccord avec ceux-ci. Cette dissonance est accentuée par la présence des nombreux garde-corps métalliques. Elle fait valoir que les modifications volumétriques tendant à modifier les étages en retrait par des toitures à versant munies de lucarnes aboutissent à une typologie hybride et incongrue, et la forte visibilité des pignons latéraux marque cette incongruité – en ce compris les toitures plates aménagées en terrasses au droit du faite des toitures à versants – et confirme l'aspect pastiché de la composition architecturale. Elle ajoute que le traitement de la façade et de la toiture est d'autant plus problématique que le bien se situe dans une zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE), dans laquelle la modification de la situation existante ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public est subordonnée à la nécessité de sauvegarder et valoriser les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de ces périmètres et de promouvoir leur embellissement (prescription 21 du PRAS), ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Elle conteste que la prescription 3.5.1° du PRAS a bien été respectée. Elle observe que ressortaient du premier acte attaqué l'intérêt d'un point de vue patrimonial des bâtiments voisins et la rupture d'harmonie qu'implique le traitement de la façade à rue litigieuse. Elle relève que ces éléments avaient déjà été soulevés par la commission de concertation et le collège des bourgmestre et échevins, sans que l'auteur des actes attaqués n'apporte de réponse circonstanciée à cet égard. Elle réfute vouloir substituer son appréciation à celle de l'autorité, mais estime que l'appréciation de cette dernière est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans la seconde branche, elle critique l'appréciation du bon aménagement des lieux au sujet du projet litigieux à divers égards. Si elle ne conteste pas que la demanderesse de permis puisse renoncer aux maisons en intérieur d'îlot, comme il a été fait, elle critique le fait que cette suppression n'est accompagnée d'aucun plan modifié reprenant l'aménagement de la zone de cours et jardins en lieu et place de ces maisons, dès lors que celles-ci ont simplement été

barrées sur les documents graphiques. Elle précise avoir interrogé la partie adverse sur ce point, qui n'a pas été en mesure d'apporter une réponse, se contentant de renvoyer au courrier de la demanderesse de permis faisant part de cette renonciation. Elle souligne que la situation existante consiste en un terrain abandonné, de sorte qu'il ne saurait être question de prévoir une telle situation, d'autant plus que le reste de la zone de cours et jardins fait l'objet d'un aménagement spécifique. Elle est d'avis qu'un retour à la situation existante ne permet pas de rencontrer les conditions de la prescription 0.6 du PRAS. Elle fait valoir qu'en toute hypothèse, en n'exigeant aucun aménagement et en acceptant le retour à la situation existante de fait, l'auteur du second acte attaqué commet une erreur manifeste d'appréciation et compromet le bon aménagement des lieux.

Elle critique également la motivation relative à la mobilité du projet. Elle expose que l'estimation du nombre d'habitants indiquée dans le complément du rapport d'incidences du 7 juin 2017 est minimaliste (35 habitants pour 21 logements) et une estimation correcte aboutirait à plus de 40 habitants au minimum. Or, elle est d'avis qu'un tel nombre entraînera certainement un impact en termes de mobilité que la demanderesse de permis n'a pas suffisamment pris en compte. Elle soutient que la référence faite par l'auteur du second acte attaqué aux données reprises dans le rapport d'incidence relève d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que celles-ci datent du 21 mai 2014 et ne sont donc manifestement plus d'actualité. Elle fait valoir que la configuration du quartier a grandement changé, sachant qu'il n'est notamment pas tenu compte :

- des récents travaux et modifications de feux réalisés au carrefour Janson, sur lequel donne directement la rue de la Victoire ;
- de la mise à sens unique du dernier tronçon de la rue Moris (hormis tram), obligeant la circulation à redescendre sur la rue d'Irlande, reprendre à droite sur la rue Maurice Wilmotte pour remonter sur la rue de la Victoire à hauteur du projet ;
- de la création d'une école secondaire (Lycée Intégral Roger Lallemand) en lieu et place d'une école technique et modification des accès ;
- de l'aménagement de l'I.C.R. (itinéraire cyclable régional) rue Saint-Bernard.

Elle critique l'absence de réponse à cet égard, alors même qu'elle avait souligné ces éléments dans son avis du 28 juin 2018.

Elle estime enfin que plusieurs motifs ne sont pas pertinents, tels que ceux liés au domaine socio-économique, ou stéréotypés. Elle fait encore valoir que les plans annexés au permis octroyé sont incomplets dès lors qu'aucune élévation des façades arrière, ni plan des sous-sols ne se retrouvent parmi ceux-ci, de sorte

qu'il n'est pas possible de déterminer les éléments sur lesquels l'auteur du second acte attaqué s'est basé pour porter son appréciation sur l'acceptabilité du projet.

Dans son mémoire en réplique, en ce qui concerne la suppression des bureaux, elle soutient qu'il est clair que l'objectif d'aménager de grands logements au rez-de-chaussée vise à permettre à ceux-ci de bénéficier de jardins privatifs. Elle expose que, même à supposer que ce motif soit uniquement lié à l'accès réservé au jardin, la question n'est pas pour autant résolue par « l'abandon de la partie du projet portant sur la construction en intérieur d'îlot », comme le fait valoir la partie adverse, dès lors que, à la suite de cet abandon, aucun aménagement du jardin n'a été précisé par la demanderesse de permis. Concernant la toiture, si elle observe que la partie adverse fait valoir que « l'objectif poursuivi en 2017 était d'assurer l'intégration du projet vu les toitures des immeubles existants. Il a cependant été critiqué en ce qu'il ne prévoyait pas de toiture à versants contrairement aux immeubles voisins », l'acte attaqué précise, quant à lui, que les façades des étages en recul ont été harmonisées « par leur intégration dans une toiture à versant, comparable avec l'immeuble voisin situé au 192 ». Elle ajoute que les bâtiments environnants ne disposent en rien d'une lucarne imposante comme dans les biens projetés, de sorte que la toiture ne s'harmonise ni avec l'immeuble voisin au n° 192 ni avec les maisons bourgeoises, lesquelles disposent d'une toiture en bâtière, comme l'indique notamment le premier acte attaqué.

En ce qui concerne la seconde branche, au sujet de la renonciation aux deux habitations unifamiliales, elle fait valoir que l'affirmation de la partie adverse dans le mémoire en réponse, selon laquelle la partie intervenante aurait décidé de créer « un grand jardin à destination des habitants de l'immeuble », n'est pas vérifiée dans le courrier du 7 janvier 2019, ni dans le second acte attaqué. Elle observe qu'aucun aménagement d'un « grand jardin » n'est donc annoncé et que le second acte attaqué n'impose pas plus de conditions à cet égard. Elle soutient que le seul fait que la partie adverse se réfère à un élément qui est contredit par le dossier administratif, démontre qu'elle n'a pas correctement apprécié la question. Quant au grief afférent à la mobilité du projet, elle expose encore que la partie adverse se limite à affirmer que, malgré la suppression de la ligne de tram 83, plusieurs arrêts de tram sont aménagés à Janson. À ses yeux, ce seul élément est impuissant à répondre à tous les autres griefs soulevés par elle sur cette question. Elle souligne enfin qu'aucune réponse n'est apportée par la partie adverse quant à sa critique formulée à l'encontre des motifs de l'acte attaqué, tels ceux liés au domaine socio-économique.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que la partie adverse avait fait application de l'article 191 CoBAT et avait imposé, s'agissant de l'immeuble à front de rue, de « supprimer les bureaux pour aménager de grands logements au rez-de-chaussée ». Elle constate, à cet égard, que si les plans modifiés soumis par la demanderesse de permis ont bien supprimé les bureaux au rez-de-chaussée, ils maintiennent toutefois deux studios et un appartement à une chambre. Elle conteste le motif de l'acte attaqué selon lequel les bureaux du rez-de-chaussée ont été supprimés « pour aménager des logements traversant une superficie maximale compte tenu de la distribution en deux bâtiments distincts avec deux entrées et une rampe de parking et compte tenu également des objectifs de délimitation de la profondeur du bâtiment ». Elle estime qu'il était possible de créer des duplex au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage et elle ne voit pas en quoi les contraintes techniques avancées justifient la présence de logements qui ne sont pas de grande taille, d'autant que la partie adverse aurait pu se rendre compte de ces contraintes et ne pas imposer cette condition au titre de l'article 191 du CoBAT.

IX.2. Appréciation

IX.2.1 Première branche

L'article 191 du CoBAT, dans sa version applicable au permis attaqué, dispose ce qui suit :

- « Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent imposer des conditions qui impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande.

Dans ce cas, pour autant que les modifications n'affectent pas l'objet de la demande, sont accessoires et qu'elles visent à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux, ou qu'elles visent à faire disparaître de la demande les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2, sans affecter cependant l'objet de la demande, le permis peut être octroyé dès réception des modifications.

Le délai prescrit pour l'octroi du certificat ou du permis par les dispositions du présent code est suspendu entre la notification par l'autorité au demandeur de la demande de dépôt de plans modifiés et la notification par le demandeur à l'autorité des plans modifiés.

Lorsque les conditions imposées par l'autorité ne respectent pas les conditions visées à l'alinéa 2, les plans modifiés, le cas échéant accompagnés d'un complément au rapport d'incidence, doivent être à nouveau soumis aux actes d'instruction.

En ce cas, le délai dans lequel l'autorité saisie doit notifier sa décision commence à courir à partir de la réception des modifications de la demande, en dérogation aux articles 156, § 2, 164, alinéa 5, 173 ou 178, § 2 du présent Code, selon le cas ».

En l'espèce, la partie adverse a imposé les conditions suivantes en application de l'article 191 du CoBAT :

« Pour l'ensemble :

- Supprimer la dérogation à l'article 13 du Titre I du [RRU] ;
- Assurer la conformité des logements au Titre II du [RRU] ;
- Assurer la conformité des accès des immeubles au Titre IV du [RRU] ;
- Communiquer des plans mentionnant la différence de niveau entre le projet et les immeubles de la rue de Neufchâtel ;

Pour l'immeuble à front de rue :

- Supprimer les bureaux pour aménager de grands logements au rez-de-chaussée ;
- Concevoir l'immeuble à front de rue comme un ensemble de deux bâtiments distincts en termes de niveau d'accès, de niveau de plancher, nombre d'étages, *etc.* ;
- Supprimer les terrasses en surplomb sur la voie publique afin d'obtenir un alignement sur les façades voisines des n^{os} 186 et 192 de la rue de la Victoire ;
- Porter à 12 mètres la distance entre l'immeuble avant et les maisons en intérieur d'îlot ;
- Prévoir des étages en recul pour le dernier étage des entités R+4 et R+6 ;
- En cas de terrasses intégrées à l'arrière de l'immeuble, empêcher la présence de vis-à-vis trop important en respectant une distance minimale de 4 mètres pour les vues directes vers les propriétés voisines ;
- Prévoir un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines en vue d'une intégration du projet dans le tissu urbain ;

[...] ».

Ainsi qu'il a déjà été exposé à l'occasion de l'examen du moyen précédent, compte tenu de la renonciation aux maisons unifamiliales implantées en intérieur d'îlot, le projet ne déroge plus à l'article 13 du Titre I^{er} du RRU. La condition prévue à cet égard est, par conséquent, remplie.

En ce qui concerne la condition de « Supprimer les bureaux pour aménager de grands logements au rez-de-chaussée », dans les derniers plans modifiés annexés à l'acte attaqué, les logements du rez-de-chaussée sont agrandis à la suite de la suppression des surfaces de bureaux initialement prévues. Cette condition est, par conséquent, remplie par le nouvel aménagement prévu sans qu'il soit nécessaire de créer des duplex qui ne sont pas imposés dans cette condition. Par ailleurs, le projet autorisé par l'acte attaqué prévoit des studios et des appartements comprenant une, deux ou trois chambres et il n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il fait référence à une « grande mixité », quand bien même cette mixité serait moins importante que celle prévue dans une version antérieure du projet qui a été refusée par la partie requérante.

Concernant la condition de « Prévoir des étages en recul pour le dernier étage des entités R+4 et R+6 », elle est également remplie par les toitures à versants

prévues, même si ces toitures sont visibles depuis l'espace public et pourvues de lucarnes.

S'agissant de la condition de « Prévoir un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines en vue d'une intégration du projet dans le tissu urbain », il convient de constater que les immeubles situés de part et d'autre du projet ont un aspect très différent. Le traitement des façades avant a fait l'objet de plusieurs modifications en vue d'améliorer leur aspect architectural et leur intégration. Dans son avis défavorable du 24 octobre 2017 sur le projet résultant les plans modifiés en application de l'article 191 du CoBAT, la commission de concertation critiquait le fait que « le traitement des façades à rue est peu satisfaisant, que le projet s'inscrit dans un cadre urbain patrimoniallement intéressant, que le projet rompt avec l'harmonie des constructions voisines (traitement du socle, de la toiture et du corps principal de l'immeuble peu qualitatif, matériaux de parement, modénature de la façade, aspect lisse, ...) » ainsi que « le traitement peu avenant du rez-de-chaussée en façade avant, que la faible lecture de la dégressivité du terrain dans la façade contribue à détacher celle-ci de son environnement ». À la suite de cet avis, les plans ont, à nouveau, été modifiés volontairement en application de l'article 173/1 du CoBAT en vue de rencontrer ces objections. La motivation formelle de l'acte attaqué indique ce qui suit à ce sujet :

« Considérant [que] les plans modificatifs déposés d'initiative le 13 mars 2018, conformément à l'article 173/1 du CoBAT, répondent davantage aux conditions de l'article 191 du CoBAT qui sollicitait un traitement de la façade en harmonie avec les constructions voisines.

Qu'en effet, on constate une amélioration qualitative du socle, de la toiture et du corps principal de l'immeuble ainsi qu'une augmentation du relief de la façade permettant de briser l'aspect lisse des façades initiales.

Considérant que l'aménagement des fenêtres s'adapte davantage aux constructions voisines et le choix des matériaux se rapproche plus de ceux visibles sur les constructions voisines les plus basses permettent une meilleure incorporation dans le contexte urbain.

Que les façades des étages en recul ont été harmonisées également par leur intégration dans une toiture à versant, comparable avec l'immeuble voisin situé au 192. ».

Même si les modifications apportées n'ont pas entièrement convaincu la commission de concertation, dont l'avis du 19 juin 2018 reste défavorable, la partie adverse a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que la condition relative à l'amélioration du traitement de la façade avant était remplie. Le Conseil d'État ne peut intervenir, à cet égard, comme arbitre des appréciations divergentes des parties au sujet des qualités architecturales du projet et à son intégration dans son environnement urbain. Par ailleurs, au-delà des critiques assez

générales qui sont formulées, aucun des deux avis précités de la commission de concertation n'impose de conditions particulières, au sens de la prescription 21 du PRAS applicable dans les zones d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE), qui auraient été méconnues dans le cadre de la délivrance de l'acte attaqué.

La motivation du second acte attaqué sur cette question est suffisante au regard des griefs formulés à cet égard dans les avis défavorables du 19 juin 2018 de la commission de concertation et du 28 juin 2018 du collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante.

La première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

IX.2.2. Seconde branche

La renonciation au permis d'urbanisme pour les deux maisons unifamiliales initialement prévues en intérieur d'îlot a pour conséquence de laisser leur zone d'implantation dans l'état préexistant à savoir un espace verdurisé, une partie des réclamations introduites lors de l'enquête publique critiquant précisément la suppression de cet espace. Même si le réaménagement paysager prévu à cet endroit n'est pas décrit avec précision, il ne peut pas impliquer des actes et travaux soumis à un permis d'urbanisme, en manière telle que la partie adverse a pu statuer sur la demande de permis en connaissance de cause.

La question de la mobilité a été analysée dans le rapport d'incidences environnementales joint à la demande de permis d'urbanisme. Selon ce rapport, la mobilité sera peu affectée par le projet qui ne devrait générer une augmentation que de 2 % du charroi journalier moyen aux abords du site et de 3 % du charroi aux heures de pointe. Les compléments qui ont été déposés à la suite de certaines modifications des plans ne font pas apparaître une modification substantielle de cette situation. Les éléments nouveaux soulevés par la partie requérante sont, pour la plupart, plutôt de nature à améliorer la mobilité, à l'exception de la suppression d'une ligne de tram qui, à elle seule, n'est pas de nature à remettre en cause l'appréciation de l'autorité sur ce point, d'autant que le nombre d'habitants potentiels a diminué en raison de la renonciation aux deux maisons unifamiliales.

Quant au grief selon lequel certains motifs de l'acte attaqué ne seraient pas pertinents ou seraient stéréotypés, il est trop imprécis et, par conséquent, irrecevable.

En ce qui concerne l'incomplétude alléguée de la dernière version du dossier de demande de permis d'urbanisme, le moyen n'invoque pas la violation des dispositions réglementaires relatives à la composition d'un tel dossier.

La seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée.

En conclusion, le troisième moyen n'est pas fondé.

X. Quatrième moyen (nouveau)

X.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen, soulevé pour la première fois dans le dernier mémoire, est pris de la violation du principe de minutie, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation des actes administratifs et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante fait valoir que dès lors qu'elle a été sollicitée en vue de compléter le dossier administratif déposé par la partie adverse, cela implique que cette dernière n'a pas pu statuer en pleine connaissance de cause. Elle se réfère, à cet égard, à l'enseignement de l'arrêt n° 240.960 du 8 mars 2018 qui a jugé que le devoir de minutie, principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce. Elle estime n'avoir été en mesure de soulever ce moyen nouveau qu'à l'occasion de son dernier mémoire, étant la seule pièce de procédure qu'elle est autorisée à déposer après le rapport de l'auditorat et dès lors que ce n'est qu'à la suite d'une mesure d'instruction formulée auprès de la partie adverse qu'elle a découvert que celle-ci ne disposait pas d'un dossier complet. Elle ajoute que si le dossier administratif a été produit de manière incomplète devant le Conseil d'État, elle ne pouvait pas présumer, avant d'avoir pris connaissance du rapport, que cette production incomplète résultait du fait que la partie adverse ne disposait pas d'un dossier complet.

X.2. Appréciation

Les pièces relatives à la procédure antérieure au recours devant le gouvernement ainsi que celles relatives aux enquêtes publiques à la suite des modifications de la demande de permis et l'avis du collège des bourgmestre et échevins du 28 juin 2018 ont nécessairement dû être transmises par la partie requérante elle-même à la partie adverse. Par ailleurs, le caractère éventuellement incomplet du dossier administratif était décelable dès la réception du mémoire en réponse et de l'inventaire qui y était annexé. Par conséquent, un moyen critiquant cet aspect devait nécessairement être soulevé dès le stade du mémoire en réplique et ne pouvait plus l'être de manière recevable dans le dernier mémoire.

Le quatrième moyen est irrecevable.

XI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société privée à responsabilité limitée Eaglestone Management 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, la contribution de 20 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 17 février 2022, 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