

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.887 du 31 mai 2022

A. 225.785/XV-3812

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

contre :

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

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée
MALCOM TRADING COMPANY**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Tangui VANDENPUT
et Maximilien RALET, avocats,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 juillet 2018, la commune de Schaerbeek demande l'annulation « du permis d'urbanisme délivré sur recours par le Gouvernement en date du 17 mai 2016 à la société à responsabilité limitée Malcom Trading Company pour réduire, de trois à deux, le nombre de logements dans l'immeuble en changeant l'affectation du rez-de-chaussée en commerce, démolir une annexe non autorisée, régulariser la construction d'une annexe au rez-de-chaussée [et] apporter des modifications à la façade avant, rue d'Aerschot, 216 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 20 septembre 2018, la société à responsabilité limitée Malcolm Trading Company demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 21 décembre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 octobre 2021, avant d'être remise *sine die*.

Par une ordonnance du 16 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2021.

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

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gaëtan Van Hamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Camille Tilquin, *loco* M^{es} Tangui Vandenput et Maximilien Ralet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Un procès-verbal est dressé, le 19 juillet 2001, concernant l'immeuble sis au n° 216 de la rue d'Aerschot à Schaerbeek. Il constate la modification du nombre de logements, la construction d'annexes, l'une au sous-sol et au rez-de-chaussée d'une profondeur de +/- 2 mètres et d'une largeur de +/- 4,10 mètres et l'autre au rez-de-chaussée sur une profondeur de +/- 3,50 mètres et une largeur de +/- 2,00 mètres, et l'installation d'une terrasse accessible au 1^{er} étage au-dessus de l'annexe.

2. Le 21 mars 2017, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme pour la « transformation de l'immeuble pour un commerce au rez-de-chaussée, un logement au 1^{er} étage et un logement en duplex aux 2^e et 3^e étages (sous-toit) ». La note explicative relève que le bien est situé entre deux salons de prostitution, qu'il y a de nombreux établissements du même type à proximité et que « cette situation tout à fait particulière exclut naturellement le logement au rez-de-chaussée de l'immeuble [...], l'installation d'un commerce à cet endroit est bien plus adéquate ». L'avis du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) comporte 15 remarques.

3. Le 27 avril 2017, la partie requérante délivre un accusé de réception de dossier complet d'une demande ayant pour objet, « dans un bâtiment comprenant 3 logements : démolir une annexe non autorisée, changer l'affectation du rez-de-chaussée en un commerce, réduire le nombre de logements (passer de 3 à 2) et apporter des modifications à la façade avant, régulariser la construction d'une annexe au niveau du rez-de-chaussée, l'ajout d'un escalier extérieur et l'aménagement d'une terrasse sur un toit plat au 1^{er} étage – rue d'Aerschot 216 ». Elle informe la partie intervenante que la demande est soumise aux mesures particulières de publicité en vertu des prescriptions du plan régional d'affectation du sol (PRAS) et qu'elle sera soumise à l'avis du SIAMU et à celui de la commission de concertation.

4. L'enquête publique se déroule du 8 au 22 mai 2017. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

5. Le 1^{er} juin 2017, la commission de concertation émet un avis défavorable à la majorité. Il relève notamment que le maintien du rez-de-chaussée en logement favorise la mixité des fonctions et améliore le contrôle social. Un avis minoritaire, qui est favorable à la demande de permis à condition de supprimer l'accès direct vers le jardin, relève la présence de très nombreux commerces dans la

rue, de prostitution pour la plupart, et estime qu'il est dès lors plus adéquat de prévoir une autre affectation que le logement au rez-de-chaussée.

6. Le 24 juillet 2017, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable à condition de supprimer l'accès direct du commerce vers le jardin. Il relève également que le bien est situé en liseré de noyau commercial et que les très nombreux commerces dans la rue sont, pour la plupart, des commerces de prostitution.

7. Le 22 août 2017, la partie requérante refuse le permis. Elle relève notamment qu'il n'est pas souhaitable de supprimer un logement dans un quartier déjà déficitaire.

8. Le 4 octobre 2017, la partie intervenante introduit un recours auprès du collège d'Urbanisme contre la décision de refus de permis.

9. Le 15 décembre 2017, le collège d'Urbanisme se rallie à l'avis du fonctionnaire délégué quant à l'opportunité de prévoir une autre affectation que le logement au rez-de-chaussée, mais estime que le projet tel que présenté ne peut être accepté sans indiquer sur les plans qu'il s'agit d'un commerce de détail de même que supprimer l'escalier qui donne accès au jardin depuis le commerce et l'aménagement du toit plat de l'annexe en terrasse.

10. Le 19 mars 2018, la partie intervenante dépose des plans modifiés afin de se conformer à l'avis du collège d'Urbanisme.

11. Par un arrêté du 17 mai 2018, le permis est délivré sur la base des plans modifiés. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

« Examen

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en liseré [de noyau commercial] et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au plan régional d'affectation du sol ;

Considérant que la demande porte sur un immeuble mitoyen de logement, de gabarit R + 2 + toiture à deux versants ;

Considérant que la demande vise principalement à changer l'affectation du rez-de-chaussée en commerce, à régulariser l'annexe arrière gauche, à aménager une terrasse sur sa toiture et à démolir l'annexe arrière droite ;

Que la demande vise également à réorganiser les étages dont l'affectation [en] logement est maintenue, agrandir les deux baies de fenêtre du rez-de-chaussée en vue de créer une devanture commerciale avec porte d'entrée distincte intégrée, peindre la façade en gris au niveau du rez-de-chaussée commercial, augmenter la hauteur des baies de fenêtre avant du 2^e étage, placer de nouveaux châssis en

façade avant, [et] placer un escalier droit qui permet de rallier le jardin à partir de l'annexe arrière gauche ;

Considérant que le projet a suscité plusieurs critiques de la part des instances précédentes, auxquelles l'autorité de recours se rallie ;

Que, s'agissant de l'annexe arrière du rez-de-chaussée, elle déroge à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU en ce que sa profondeur dépasse légèrement les $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle, celle-ci est néanmoins admissible dans la mesure où la plupart des constructions voisines dépassent cette profondeur de $\frac{3}{4}$ au rez-de-chaussée et qu'en s'appuyant sur le mur mitoyen de gauche et en étant distante de 1,63 mètre de la mitoyenneté de droite, l'annexe ne nécessite aucune rehausse du mur mitoyen ;

Considérant, par contre, que l'escalier qui donne accès à la zone de cours et jardins depuis le commerce est implanté au-delà des $\frac{3}{4}$ de la parcelle, cela risque de provoquer des nuisances en intérieur d'îlot. Dès lors, il ne peut être autorisé ;

Que, s'agissant du changement d'affectation du rez-de-chaussée de logement en commerce de détail (librairie), compte tenu de la présence de très nombreux commerces dans cette rue, dont la plupart sont des commerces de prostitution autorisés par permis d'urbanisme [sic]. Par conséquent, il est opportun de prévoir une autre affectation que le logement dans ce rez-de-chaussée ;

Que, s'agissant de la création d'une entrée distincte pour le commerce, elle déroge à l'article 4 du Titre IV du RRU en ce qu'elle n'est pas de plain-pied. En effet, l'accès présente une marche d'environ 20 cm ; Que cette dérogation peut être acceptable dans la mesure où la création de cette entrée répond à l'article 9 du Titre I^{er} du RRU qui impose que les rez-de-chaussée commerciaux disposent d'un accès aisé et distinct de celui des logements situés aux étages ;

Que s'agissant des deux logements aménagés aux étages de l'immeuble, ils respectent les normes d'habitabilité fixées par le Titre II du RRU ;

Considérant, enfin, les modifications apportées à la façade, celles-ci sont acceptables compte tenu qu'elles confèrent une typologie commerciale au rez-de-chaussée sans dénaturer la composition de la façade ;

Considérant qu'en vue de répondre à ces remarques, la requérante a introduit auprès du Gouvernement, en application de l'article 173/1 du CoBAT, des plans modifiés Indice D datés du 19 mars 2018 tenant compte des critiques émises par les instances précédentes, à savoir :

- Indiquer sur les plans que le commerce sollicité est un commerce de détail ;
- Supprimer l'escalier qui donne accès à la zone de cours et jardins depuis le commerce ;
- Transformer la porte-fenêtre qui donne accès à la zone de cours et jardin en fenêtre en créant une allège ;
- Supprimer la terrasse aménagée sur le toit plat ;
- Séparer au rez-de-chaussée, l'escalier desservant le sous-sol de celui desservant les étages conformément à l'avis du SIAMU ;
- entamer les travaux dans les 3 mois et les achever dans les 9 mois de la notification de la présente décision, en application de l'article 192, alinéa 4, du CoBAT ;

Qu'au vu de ces éléments, le permis d'urbanisme peut être délivré sur base des plans modifiés Indice D introduits, datés du 19 mars 2018, conformément à l'article 173/1 du CoBAT ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la société à responsabilité limitée Malcolm Trading Company, bénéficiaire du permis, n'ayant été accueillie que provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 3 et 174, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), de la prescription particulière 2 du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet relative à la motivation formelle des actes administratifs pris isolément et au regard des dispositions du Plan régional de développement du 12 septembre 2002, du Plan communal de développement durable de la commune de Schaerbeek du 21 novembre 2001 et du Plan communal logement de la commune de Schaerbeek du 18 décembre 2013.

La partie requérante critique l'acte attaqué en ce qu'il accorde le changement d'affectation du rez-de-chaussée d'un logement en commerce de détail (librairie). Elle estime que la motivation de cet acte n'est pas adéquate en ce qu'elle ne rencontre pas les observations de l'avis défavorable de la commission de concertation et de sa décision de refus. Elle ne conteste pas que le changement d'affectation est autorisable mais relève que l'acte attaqué apprécie l'opportunité d'une affectation au logement par rapport à une affectation non-résidentielle. Elle soutient qu'au contraire, en zone d'habitation, l'affectation résidentielle est prioritaire et que c'est au regard de celle-ci que doivent s'apprécier les autres affectations admissibles, comme le précise la prescription particulière 2.5, 3°, du PRAS. Elle estime que la partie adverse méconnaît ainsi l'économie de la prescription 2 du PRAS en consacrant un commerce de type prostitutionnel en zone d'habitation alors qu'il faudrait plutôt le faire disparaître progressivement. Elle considère également que le postulat selon lequel l'affectation résidentielle serait incompatible avec ce type de commerce n'est pas étayé ni justifié. Elle fait valoir que cette incompatibilité est contredite par l'affectation au logement des étages de l'immeuble et la création dans le voisinage d'immeubles neufs notamment dans le cadre d'un contrat de quartier approuvé par la partie adverse. Elle ajoute, à cet égard, que la motivation est insuffisante par rapport aux objectifs de protection et de promotion du logement définis dans des instruments programmatiques régionaux et locaux cités dans le moyen.

Dans son mémoire en réplique, elle relève qu'à la suite de la modification de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du 29 juin 1992 relatif aux commissions de concertation, cette commission émet un avis unique, sur consensus ou adopté à la majorité, auquel peut être joint un avis annexe exposant une opinion différente à la demande des membres minoritaires. Elle expose que la situation des immeubles voisins était différente en ce qu'il s'agissait de la régularisation de commerces existants exploités en tant que salons de prostitution, que la régularisation s'inscrit dans sa volonté de réguler une activité existante et non de la promouvoir et qu'en l'espèce, il s'agit de la suppression d'un logement. Elle conteste une telle suppression et la motivation de la partie adverse qu'elle juge abstraite et générale et susceptible de s'appliquer à l'ensemble des rez-de-chaussée de la rue, remettant ainsi systématiquement en cause sa fonction résidentielle. Elle expose que sa politique urbanistique a précisément pour objectif de maintenir la fonction résidentielle, qu'il n'y a pas d'incompatibilité radicale entre la prostitution et le logement et que sa décision prise en première instance relevait qu'il n'était pas souhaitable de supprimer du logement dans un quartier déjà déficitaire. Elle soutient que la partie adverse n'a pas examiné la possibilité de maintien de la fonction résidentielle.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que l'acte attaqué se contente, sur la base d'affirmations générales et stéréotypées, de prioriser la fonction commerciale au motif que les commerces situés dans la rue sont incompatibles avec le maintien d'un logement. Elle estime qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une confrontation entre deux visions du bon aménagement des lieux, mais d'une absence de justification des raisons pour lesquelles l'autorité régionale se départit de l'appréciation portée en première instance qu'elle juge en tout point conforme aux dispositions communales et régionales qui visent à protéger la fonction résidentielle.

V.2. Appréciation

L'administration, saisie d'une demande de permis d'urbanisme, doit, d'abord, avoir égard à la situation de fait indiquée sur les plans ou portée spécialement à sa connaissance au cours de la procédure. Il lui appartient, ensuite, de vérifier qu'aucune règle de droit relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'interdit le projet et, enfin, d'apprécier l'opportunité de celui-ci au regard du critère du bon aménagement des lieux.

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.

En l'espèce, comme le relève la motivation de l'acte attaqué, le bien concerné est repris dans un liseré de noyau commercial, ce qui implique, selon la prescription particulière 22 du PRAS, que son rez-de-chaussée est affecté « par priorité » au commerce. Les plans de développement régionaux et communaux cités dans le moyen n'ont qu'une valeur indicative et ils ne peuvent prévaloir sur les dispositions du PRAS qui ont valeur réglementaire.

En ce qui concerne le bon aménagement des lieux, la motivation de l'acte attaqué expose les raisons pour lesquelles l'autorité de recours a jugé opportun de prévoir une autre affectation que le logement au rez-de-chaussée, soit la présence de très nombreux commerces dans la rue avec la particularité que ce sont, pour la plupart, des commerces de prostitution. Une telle motivation permet à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles son appréciation en première instance ou celle de la commission de concertation n'est pas partagée par la partie adverse.

Par ailleurs, il ne peut pas être reproché à l'acte attaqué de favoriser le développement d'un commerce de prostitution dans le quartier puisque les plans mentionnent qu'il s'agit d'un commerce de détail. Selon l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme, « sont soumis à permis d'urbanisme, le long des liserés de noyaux commerciaux [...], le changement d'utilisation d'un immeuble ou partie d'immeuble de commerce principalement orienté vers la vente de biens meubles en commerce principalement orienté vers la fourniture de services », ce qui implique qu'une modification hypothétique de l'utilisation du rez-de-chaussée pour l'offre de services de prostitution devrait nécessairement faire l'objet d'une nouvelle demande de permis d'urbanisme.

Enfin, la présence de nombreux commerces implique des nuisances liées à la circulation automobile ou piétonne particulièrement pour les rez-de-chaussée et d'autant plus lorsqu'il s'agit de commerces de prostitution. L'appréciation de la partie adverse, partagée par le fonctionnaire délégué et le collège d'Urbanisme, n'est pas manifestement déraisonnable.

Par conséquent, le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 153 et 174, du CoBAT, de l'article 4 du Titre I^{er} du Règlement régional d'urbanisme (RRU) adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante estime que la motivation qui concerne l'annexe arrière au rez-de-chaussée est inadéquate et constitue un revirement d'appréciation sans motivation spécifique. Elle rappelle que l'acte attaqué porte notamment sur la régularisation d'une annexe qui a déjà fait l'objet de plusieurs décisions de refus antérieures de sorte que l'appréciation du bon aménagement des lieux nécessite une motivation renforcée. Elle fait valoir que l'acte attaqué n'appréhende pas le fait qu'il s'agit d'une régularisation ni celui que l'autorité opère un revirement d'attitude et ne tient pas compte du fait que l'annexe dépasse également de plus de 3 mètres la profondeur de l'immeuble de droite alors qu'un recul de 3 mètres n'est pas respecté. Elle estime que l'acte attaqué n'identifie pas cette dérogation ni ne la motive en ce qu'il se contente de relever que cette annexe est distante de 1,63 mètre de la mitoyenneté de droite. Selon elle, il ressort des plans que cette distance est plutôt de 1,49 mètre, de sorte qu'il y a également une erreur de fait sur laquelle le contrôle du Conseil d'État est complet. Elle soutient que le simple fait que la plupart des constructions voisines comportent des annexes ne peut constituer une motivation adéquate au regard de la protection des intérieurs d'îlots. Elle souligne que la règle doit rester le principe de l'action administrative et que la circonstance que l'intérieur d'îlot ne serait pas actuellement idéalement conservé est, au contraire, une raison supplémentaire de respecter la règle afin de ne pas dénaturer l'application du RRU. Elle ajoute que le caractère prétendument minime du débordement de la construction n'est pas non plus une motivation adéquate de la dérogation. Elle cite, à l'appui de cette affirmation, notamment les arrêts n° 226.328 du 4 février 2014 et n° 225.865 du 17 décembre 2013 et réitère que la partie adverse opère un revirement d'attitude non justifié par rapport à une décision de refus du 3 mars 2011.

Dans son mémoire en réplique, elle relève que la partie adverse n'établit nullement son affirmation selon laquelle les travaux ont été réalisés en 2001 avant

l'entrée en vigueur du RRU et souligne qu'il est fait application de ce règlement dans la motivation formelle de l'acte attaqué. Elle estime que cette motivation est inadéquate en ce qu'elle ne démontre pas que la partie adverse a procédé à l'examen des objectifs du règlement et qu'elle se fonde sur des considérations factuelles erronées, octroyant la dérogation sans tenir compte de l'ensemble de la disposition et ne la motivant pas à suffisance. Selon elle, la distance entre les habitations est un élément déterminant et il ressort de la motivation que l'acte attaqué appréhende la dérogation exclusivement sous l'angle du dépassement des $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle. Elle estime que les éléments relevés quant au dépassement de cette profondeur par la plupart des constructions voisines sont inadéquats car ils encouragent une méconnaissance généralisée de la règle. Elle poursuit en indiquant que les immeubles voisins ne sont pas comparables et qu'une autorité est libre de changer de point de vue.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que la distance réelle entre le mur de l'annexe et le mur mitoyen est bien de 1,49 mètre et non de 1,63 mètre comme l'indique erronément l'acte attaqué. Elle en déduit que la distance réelle est 10 % plus courte que celle estimée par l'autorité et qu'elle représente moins de la moitié de ce qui est requis en vertu de l'article 4, 1^{er}, 2^o, du Titre I^{er} du RRU. Selon elle, cette erreur a nécessairement un impact sur la validité de l'appréciation de l'autorité quant à la dérogation octroyée. Elle ajoute qu'il résulte également des plans que la profondeur dépasse de plus de 3 mètres la profondeur de l'immeuble de droite, alors même qu'un recul latéral de 3 mètres n'est pas respecté. Elle souligne que le procès-verbal de constat d'infraction du 19 juillet 2001 précise lui-même que la profondeur de cette annexe est de 3,5 mètres. Elle observe que la motivation formelle ne justifie la dérogation qu'en ce qui concerne le dépassement des $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle et non en tant qu'elle porte également sur le dépassement de plus de 3 mètres de la profondeur de l'immeuble voisin. Elle rappelle que l'acte attaqué est, en ce qui concerne cette annexe, un permis de régularisation qui ne peut être délivré sous le poids du fait accompli. Elle estime que, même si la plupart des immeubles voisins en ont bénéficié, cette dérogation n'est pas compatible avec les objectifs du RRU de préservation de la qualité de vie. Enfin, au sujet du revirement d'attitude, elle fait valoir que certains motifs pour lesquels le permis de régularisation a été refusé en 2011 sont toujours valables à savoir que la parcelle est « encaissée » et se situe « à proximité de l'angle de l'îlot ». Elle soutient que le seul écoulement du temps ne permet pas de comprendre pourquoi ces motifs ne sont plus considérés comme pertinents par la partie adverse.

VI.2. Appréciation

Lorsqu'un permis tend à la régularisation de travaux déjà effectués, l'administration ne peut se laisser influencer par le poids du fait accompli mais doit exclusivement se référer aux critères du bon aménagement du territoire et de la légalité tels qu'ils étaient en vigueur au moment des faits. Si ces travaux ne sont pas conformes aux dispositions réglementaires applicables à ce moment, leur régularisation ne pourra être admise que dans le respect des conditions imposées pour qu'une dérogation soit valablement accordée.

Une dérogation, décidée par un acte individuel, ne peut pas porter atteinte aux éléments essentiels d'un document d'urbanisme à valeur réglementaire, ni se révéler inconciliable avec les objectifs d'aménagement du territoire. En d'autres termes, la dérogation accordée ne peut pas conduire à la dénaturaion du plan, du règlement ou du permis de lotir.

L'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré. Elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action, en rendre compte, et donner ensuite, le cas échéant, les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter la règle dans le cas où une disposition dérogatoire est applicable.

Dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice doit être motivée en la forme. Cette motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Lorsqu'il s'agit, de surcroît, d'une demande de permis de régularisation dérogatoire, l'autorité, qui ne peut se laisser influencer par le poids du fait accompli, doit motiver sa décision d'une manière particulièrement scrupuleuse et complète.

En l'espèce, la construction de l'annexe qui est régularisée par l'acte attaqué est antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 puisque le procès-verbal d'infraction, qui constate la présence de cette annexe érigée sans permis, a été dressé le 19 juillet 2001. Toutefois, il n'est pas allégué par le demandeur de permis que la construction de cette annexe serait antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999 arrêtant les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. L'article 4, § 1^{er}, du Titre I^{er} du RRU adopté en 1999 est similaire à celui de 2006 et il dispose comme suit :

« Au niveau du rez-de-chaussée et des étages, la profondeur maximale hors-sol de la construction réunit les conditions suivantes :

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

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

- ne dépasse pas plus de 3 mètres la profondeur de la construction voisine la moins profonde, à moins de respecter un retrait latéral de 3 mètres au moins ;
- ne dépasse pas la profondeur de la construction voisine la plus profonde ;

b) lorsqu'un seul des terrains voisins est bâti, la construction ne dépasse pas plus de trois mètres la profondeur de la construction voisine, à moins de respecter un retrait latéral de 3 mètres au moins ;

c) lorsqu'aucun des terrains voisins n'est bâti, ou, lorsque les profondeurs de la ou des constructions voisines sont anormalement faibles par rapport à celles des autres constructions de la rue, seule la condition visée au 1°, s'applique ».

Les principaux objectifs du Titre I^{er} du RRU sont notamment définis par le gouvernement de la manière suivante (*Moniteur belge*, 9 juillet 1999, p. 26.140) :

« Le Titre I^{er} assure le respect du caractère architectural des quartiers de la ville tout en privilégiant le respect du bâti existant en vue d'une préservation d'une certaine harmonie et de la création d'ensembles urbains cohérents.

Le souci du maintien et de l'amélioration de la qualité de la vie domine également ce titre. En intérieur d'îlot, la qualité de vie est notamment préservée par des règles de profondeur maximale des constructions tenant compte à la fois des dimensions du terrain et de la profondeur des constructions voisines ».

L'acte attaqué affirme que l'annexe est « distante de 1,63 mètre de la mitoyenneté de droite » tandis que la partie requérante estime qu'elle l'est en réalité de 149 cm. La distance entre l'annexe et l'immeuble de droite fait l'objet de plusieurs mesures sur les plans. D'une part, dans le plan du rez-de-chaussée, une distance totale de 149 cm entre les murs de l'annexe et le mur de la construction de droite est mentionnée et, d'autre part, le plan du 1^{er} étage indique une distance de 106,5 cm + 57 cm entre le mur de l'annexe et un trait qui représente l'axe du mur mitoyen au milieu de son épaisseur. La circonstance que l'acte attaqué se fonde sur la seconde mesure plutôt que sur la première ne constitue pas une erreur de fait et ne relève pas, dans le chef de l'autorité de recours, d'une erreur manifeste d'appréciation.

La demande de permis d'urbanisme ne détaille pas les dérogations sollicitées dans le cadre X du formulaire de demande ni dans la note explicative mais l'avis d'enquête publique fait état d'une « dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU (profondeur de la construction) ». Si la commission de concertation et la partie requérante dans sa décision de refus relèvent que l'annexe déroge à cette disposition « en ce qu'elle dépasse les $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle et le gabarit constructible au regard des constructions mitoyennes », le fonctionnaire délégué

relève que « cette annexe est en dérogation au RRU Titre I^{er} article 4 (hors gabarit) ». L'avis du collège d'Urbanisme et l'acte attaqué indiquent que le projet déroge à cet article en ce que la profondeur de l'annexe dépasse légèrement les $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle.

Les plans annexés à la demande de permis d'urbanisme indiquent la présence d'annexes situées au rez-de-chaussée, présentant une profondeur similaire à celle autorisée par l'acte attaqué, à la fois sur la parcelle située à gauche du projet mais également sur celle de droite. Par conséquent, il n'est pas établi à suffisance que le permis serait également dérogatoire en ce qui concerne un dépassement de plus de 3 mètres de la construction voisine la moins profonde.

La dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU est motivée par la circonstance que la plupart des constructions voisines dépassent la profondeur des $\frac{3}{4}$ au rez-de-chaussée et que l'annexe ne nécessite aucune rehausse du mur mitoyen. Ces éléments relèvent de l'harmonie des constructions et de la création d'ensembles cohérents. Par ailleurs, il ne peut être considéré que cette dérogation aurait été accordée sous le poids du fait accompli puisque des plans modifiés ont été exigés afin, notamment, de supprimer l'escalier qui donnait accès à la zone de cours et jardins depuis le commerce ainsi que la terrasse installée sur le toit plat de l'annexe.

Quant au revirement d'attitude par rapport à une décision antérieure de refus de permis, une autorité demeure libre de changer de point de vue. Il n'y a de revirement appelant une motivation spécifique que si le projet autorisé par le permis d'urbanisme attaqué est similaire à un projet précédent et que la même autorité a adopté deux attitudes apparemment contradictoires pour une affaire déterminée, attitudes se succédant dans un délai rapproché, dans un même contexte et alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative et que n'apparaît aucun élément nouveau expliquant la contradiction.

Il ressort de l'exposé des faits de la requête que les refus du 12 février 2013 et du 7 juin 2016 émanent de la partie requérante elle-même et non de la partie adverse. La décision de refus la plus récente adoptée par la partie adverse remonte au 3 mars 2011. Cette décision relevait notamment que les plans, indigents quant aux profils des constructions voisines, ne permettaient pas d'apprécier concrètement l'intégration de l'annexe avec ces dernières. Ces éléments ont évolué puisque la demande porte sur des plans différents, plus complets, et que la partie requérante elle-même a accordé des permis d'urbanisme pour des annexes à l'arrière des immeubles voisins en 2013 et 2014.

Par conséquent, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 153, 172 et 193, du CoBAT et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante critique l'acte attaqué en ce qu'il n'impose pas le respect de l'avis du SIAMU. Elle souligne que cet avis prescrit quinze conditions et relève que l'acte attaqué n'impose le respect que de l'une de ces conditions, à savoir la séparation au rez-de-chaussée de l'escalier desservant le sous-sol.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe, d'une part, que la demande de permis d'urbanisme comporte l'avis du SIAMU, qu'il est visé dans le préambule de l'acte attaqué et qu'il ressort de l'article 193 du CoBAT que ces conditions doivent être respectées, à moins que le dispositif du permis d'urbanisme n'en dispense au motif que certaines dispositions porteraient atteinte à l'intérêt patrimonial d'un immeuble classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde ou en cours de classement ou d'inscription et, d'autre part, qu'une visite de contrôle doit avoir lieu avant toute occupation. Elle en déduit que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante estime que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen puisque l'autorité ne dispose pas de la moindre marge de manœuvre à cet égard et qu'elle-même n'a d'autre choix que de respecter l'avis du SIAMU.

Dans leurs derniers mémoires, les parties adverse et intervenante se réfèrent à leurs mémoires antérieurs.

VII.2. Appréciation

L'article 193 du CoBAT dispose comme suit :

« Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement imposent le respect des conditions fixées par l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente, à moins que ces conditions ne portent atteinte à l'intérêt patrimonial d'un immeuble classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde ou en cours de classement ou d'inscription.

Dès achèvement des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme et avant toute occupation, le Service d'incendie et d'aide médicale urgente procède à une visite de contrôle sanctionnée par une attestation de (non-)conformité, à moins qu'il s'agisse d'actes et travaux qui en sont dispensés par le Gouvernement ».

Il ressort des travaux parlementaires que, par cette disposition, le législateur a entendu « intégrer » dans l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, avant sa codification dans le CoBAT, « les obligations visées aux articles 54 et 55 du Titre XIII “Mesures de prévention contre l'incendie” du règlement général sur la bâtisse de l'agglomération de Bruxelles du 17 mars 1976 », dont il prévoyait par ailleurs l'abrogation, suivant en cela une remarque formulée par la section de législation du Conseil d'État. Dans le commentaire du premier alinéa de l'article en projet, il a été indiqué que « les autorités délivrantes doivent imposer le respect des conditions fixées par l'avis du service d'incendie et d'aide médicale urgente » mais, contrairement à ce que prescrivait jusqu'alors l'article 54 précité, le texte « permet désormais, dans l'intérêt du patrimoine immobilier, d'écarter ces conditions si celles-ci portent atteinte à l'intérêt patrimonial d'un immeuble classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde ou en cours de classement ou d'inscription » (*Doc. C.R.B.*, 501-1 (2003-2004), pp. 39 et 40, pp. 128 et 129).

L'article 54 du Titre XIII du règlement général précité était clair :

« Lors de la délivrance du permis, les autorités qui en sont chargées devront en tout cas imposer le respect des conditions fixées par l'avis précité ».

Il se déduit de ce qui précède que le respect des conditions fixées par l'avis du SIAMU doit « en tout cas » être imposé lors de la délivrance du permis et que cette obligation doit dès lors expressément figurer dans le permis. L'absence d'une telle mention entraîne l'illégalité de celui-ci.

Aux termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ». Non seulement, l'absence d'une obligation de respecter l'avis du SIAMU a une influence sur le sens de la décision prise mais il prive également la partie requérante, qui est notamment chargée par l'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale de la prévention des incendies, de la garantie de voir respecter l'avis du SIAMU sans devoir mettre en œuvre les pouvoirs de police dont elle dispose à l'égard des établissements ouverts au public. La partie requérante a bien intérêt à ce moyen.

Le troisième moyen est fondé.

VIII. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête en intervention introduite par la société à responsabilité limitée Malcolm Trading Company est accueillie.

Article 2

Le permis d'urbanisme délivré sur recours par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 17 mai 2016 à la société à responsabilité limitée Malcom Trading Company pour réduire, de trois à deux, le nombre de logements dans l'immeuble en changeant l'affectation du rez-de-chaussée en commerce, démolir une annexe non autorisée et régulariser la construction d'une annexe au rez-de-chaussée ainsi qu'à apporter des modifications à la façade avant, rue d'Aerschot, 216, à Schaerbeek, est annulé.

Article 3

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

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 31 mai 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