

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.058 du juin 21 juin 2022

A. 228.809/XV-4186

En cause :

1. ALBALA José,
2. VAN DEN POEL Annie,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden, 35
1030 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 août 2019, José Albala et Annie Van Den Poel demandent l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2019 déclarant le recours introduit par José Albala contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert de refuser le permis d'urbanisme pour la régularisation de l'aménagement d'une terrasse sur la toiture de la lucarne arrière et de la modification de la volumétrie arrière aux étages supérieurs et de délivrer le permis d'urbanisme pour la régularisation des lucarnes de l'immeuble à la condition que les travaux liés à la démolition du volume en deuxième niveau de toiture et à la suppression de la terrasse au profit de la toiture plate non accessible de la lucarne soient terminés pour le 1^{er} juillet 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire et les parties requérantes une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mai 2022.

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

M^e Louis Masure, *loco* M^e Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

1. Le 24 janvier 2018, la première partie requérante introduit auprès de la commune de Woluwe-Saint-Lambert une demande de permis d'urbanisme tendant à régulariser les modifications apportées à un immeuble sis chaussée de Roodebeek n° 74 par rapport au permis d'urbanisme n° 17470 délivré le 25 avril 2004.

Cette demande concerne les points suivants : « La largeur de la lucarne arrière au deuxième étage, la rehausse de toiture au troisième étage en façade arrière avec aménagement d'une terrasse » et est introduite à l'occasion de la cession à la seconde partie requérante, de l'appartement sis aux 2^e et 3^e étages de cet immeuble.

2. Une enquête publique est menée du 11 au 25 octobre 2018. Une seule réclamation et observation est introduite.

3. Le 9 novembre 2018, la commission de concertation de la commune de Woluwe Saint-Lambert émet un avis favorable en ce qui concerne la régularisation de l'élargissement des lucarnes mais un avis défavorable unanime et en présence d'un représentant de Bruxelles Urbanisme et Patrimoine pour ce qui concerne l'ensemble des modifications apportées au dernier niveau de l'immeuble (aménagement intérieur et terrasse).

4. Le 6 décembre 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert refuse le permis d'urbanisme sollicité à l'exception d'une partie de la demande concernant les modifications apportées à l'immeuble en ce qui concerne les lucarnes mais à la condition que les travaux liés à la démolition du volume aménagé au deuxième niveau de toiture et à la suppression de la terrasse au profit de la toiture plate non accessible soient terminés pour le 1^{er} juillet 2019.

5. Le 16 janvier 2019, la première partie requérante introduit auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale un recours à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert.

6. L'audition prévue à l'article 171 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) a lieu le 28 février 2019 et, à cette occasion, la première partie requérante dépose un argumentaire et des plans modifiés auprès du collège d'Urbanisme.

7. Le 1^{er} avril 2019, le collège d'Urbanisme émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisme.

8. Le 13 juin 2019, après avoir été mis en demeure par la commune de Woluwe-Saint-Lambert, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un arrêté déclarant le recours recevable mais non fondé pour les motifs suivants :

« Examen

Considérant que le recours est recevable *ratione temporis*;

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001;

Considérant que la demande porte sur un immeuble mitoyen de gabarit R +1 + toiture à deux versants avec, sur toute la largeur de la parcelle, une annexe arrière au rez-de-chaussée;

Considérant que la demande porte sur la régularisation des travaux infractionnels effectués lors de la mise en œuvre du permis d'urbanisme autorisant la division du bien en deux appartements, délivré en date du 25 avril 2004;

Que ces travaux portent sur l'appartement supérieur et consistent en :

- l'élargissement des lucarnes avant et arrière;
- l'aménagement d'une terrasse sur la toiture de la lucarne du deuxième étage;
- l'augmentation volumétrique de la partie supérieure gauche du versant de toiture arrière en vue d'aménager un bureau et une salle de bain dans les greniers et de donner accès à la terrasse précitée;

Considérant que, dans sa décision du 6 décembre 2018, la commune de Woluwe-Saint-Lambert a, d'une part, refusé le permis d'urbanisme pour la régularisation de la modification de la volumétrie du haut du versant arrière et l'aménagement de la terrasse sur la toiture de la lucarne arrière et, d'autre part, délivré le permis pour la régularisation de la modification des lucarnes à la condition que les travaux liés à la démolition du volume en deuxième niveau de toiture et à la suppression de la terrasse au profit de la toiture plate non accessible de la lucarne soient terminés pour le 1^{er} juillet 2019;

Considérant que le requérant a introduit son recours contre la partie de la décision refusant la demande de permis d'urbanisme;

Que, cependant, le gouvernement, saisi d'un recours contre une décision de refus partiel, est compétent pour connaître de l'ensemble de la demande d'urbanisme introduite auprès des autorités de première instance;

Considérant que, lors de l'audition du 28 février 2019, le requérant a déposé des plans modifiés du troisième étage/combles sur lesquels la toiture végétalisée est réaménagée et rendue inaccessible par un garde-corps;

Considérant qu'il résulte des travaux parlementaires de la session 2008-2009 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, préparatoires à l'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, que le dépôt de plans est irrévocable et produit leur substitution de plein droit aux plans originaux;

Que, par conséquent, l'examen doit se faire en tenant compte de ces plans modifiés 05 et 06 des combles, déposés le 28 février 2019;

Considérant que c'est à tort que le requérant soutient que la circonstance que les plans joints au permis d'urbanisme délivré en avril 2004 renseignent, au niveau des greniers, la présence de trois fenêtres de toit, d'une isolation de toiture et d'un escalier principal qui s'élève jusqu'à ce niveau démontre que celui-ci était déjà destiné à accueillir des locaux d'habitation;

Considérant que l'élargissement des lucarnes est acceptable dans la mesure où celui-ci est minime et que les dérogations au règlement régional d'urbanisme et au règlement communal sur les bâtisses avaient été déjà accordées;

Que le Gouvernement se rallie à la position de la commission de concertation du 9 novembre 2018 à ce sujet;

Considérant que, s'agissant de l'accroissement de volume du versant de toiture arrière réalisé le long de la mitoyenneté de gauche et de la terrasse créée sur le toit de la lucarne arrière, la demande déroge à l'article 6 du Titre I^{er} du règlement régional d'urbanisme, en ce que les volumétries créées se font au-delà de la volumétrie du profil mitoyen voisin le plus haut;

Que la modification de la volumétrie de la toiture a pour but d'aménager une salle de bain et un bureau dans la pointe du toit, d'offrir une échappée suffisante à l'escalier ainsi que de donner accès à la terrasse aménagée sur la toiture de la lucarne arrière;

Que, néanmoins, avec une hauteur sous plafond de 2,36 mètres maximum, ce niveau ne se prête pas à recevoir d'autres locaux que ceux destinés au grenier;

Que les dérogations précitées ne peuvent être accordées dès lors que tant cette excroissance incongrue du toit que l'aménagement d'une terrasse sur celui-ci découle[nt] d'une exploitation excessive de son volume;

Considérant que, dès lors, le gouvernement se rallie à la décision des autorités de première instance d'autoriser la régularisation des lucarnes réalisées en non-respect du permis d'urbanisme délivré le 25 mai 2004 en imposant la mise en conformité du restant de la toiture;

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 par Monsieur José Albala contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert de refuser le permis d'urbanisme pour la régularisation de l'aménagement de la terrasse sur la toiture de la lucarne arrière et de la modification de la volumétrie arrière aux étages supérieurs et de délivrer le permis d'urbanisme pour la régularisation des lucarnes de l'immeuble à la condition que les travaux liés à la démolition du volume en deuxième niveau de toiture et à la suppression de la terrasse au profit de la toiture plate non accessible de la lucarne soient terminés pour le 1^{er} juillet 2019, chaussée de Roodebeek 74, est déclaré recevable et non-fondé.

Article 2 - Le permis d'urbanisme tendant à régulariser les modifications apportées à l'immeuble par rapport au permis d'urbanisme n° 17.470 délivré le 25 mai 2004 en ce qui concerne les lucarnes est délivré moyennant la mise en conformité du restant de la toiture dans les 6 mois à dater de la notification de la présente décision.

Article 3 - Le permis d'urbanisme tendant à régulariser les modifications apportées à l'immeuble par rapport au permis d'urbanisme n° 17.470 délivré le 25 mai 2004 en ce qui concerne l'aménagement de la terrasse sur la toiture de la lucarne arrière et la modification de la volumétrie arrière aux étages supérieurs est refusé.

Article 4 - Le requérant devra :

- mettre en conformité le restant de la toiture en conformité avec le permis d'urbanisme n° 17.470 délivré le 25 mai 2004;
- se conformer aux plans et aux documents du 10/01/2018 (modifications 04/07/2018) en ce qui concerne l'élargissement des lucarnes accordées ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse des parties requérantes

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2, 3 et 174 du CoBAT, de l'article 4, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, de l'article 4 du Titre II du Règlement général d'urbanisme (RRU), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut d'examen sérieux, du défaut de motifs pertinents et adéquats, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes observent que le refus de régulariser l'accroissement de volume du versant de toiture arrière réalisé le long de la mitoyenneté de gauche, dérogoire à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU, qui a « pour but d'aménager une salle de bain et un bureau dans la pointe du toit, d'offrir une échappée suffisante à l'escalier ainsi que de donner accès à la terrasse aménagée sur la toiture de la lucarne arrière » est motivé par la circonstance qu'« avec une hauteur sous plafond de 2,36 mètres maximum, ce niveau ne se prête pas à recevoir d'autres locaux que ceux destinés au grenier » et qu'en conséquence « les dérogations précitées ne peuvent être accordées dès lors que tant cette excroissance incongrue du toit que l'aménagement d'une terrasse sur celui-ci découle d'une exploitation excessive de son volume ».

Elles estiment que cette motivation est étrangère à l'appréciation de l'intégration de ce volume dans l'environnement bâti, pourtant qualifié de particulier, tant par la commission de concertation que par l'autorité de première instance et que, surtout, cette motivation n'est pas admissible dès lors qu'elle procède d'une erreur manifeste d'appréciation. Elles rappellent que l'article 4, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, dispose que les pièces mansardées sont réputées conformes aux exigences de hauteur lorsqu'elles présentent une hauteur libre de 2,1 mètres minimum sur la moitié de leur surface, à la condition que cette proportion ne nuise pas à l'utilisation normale de la pièce. Par ailleurs, elles relèvent que l'article 4 du Titre II du RRU dispose, quant à lui, que la hauteur minimum sous plafond des locaux habitables dans les combles est de 2,30 mètres, en sorte que l'acte attaqué, qui estime qu'une hauteur de plafond de 2,36 mètres ne se prête pas à recevoir d'autres locaux que ceux destinés au grenier, méconnaît les dispositions précitées et

procède d'une erreur manifeste d'appréciation. Elles relèvent qu'à tout le moins, la partie adverse ne justifie pas les raisons pour lesquelles elle estime que le développement que permet la dérogation ne serait pas suffisant, en s'écartant ainsi des normes établies tant en matière de logement que d'urbanisme, alors que, selon l'enseignement de l'arrêt n° 237.244 du 31 janvier 2017, « la prise en considération de l'incidence éventuelle des transformations en cause sur les conditions d'habitabilité du logement ne peut être considérée comme constituant un motif surabondant de la décision de refus [et] l'erreur commise à cet égard affecte la légalité de cette décision ».

Dans leur mémoire en réplique, elles contestent la position de la partie adverse selon laquelle le motif déterminant du refus de permis ne serait pas la hauteur sous plafond au dernier étage qui est considérée comme insuffisante mais bien l'excroissance incongrue du toit ainsi que de l'aménagement d'une terrasse sur celui-ci. Elles font valoir que le motif déterminant est celui selon lequel « avec une hauteur sous plafond de 2,36 mètres maximum, ce niveau ne se prête pas à recevoir d'autres locaux que ceux destinés au grenier ». Elles estiment que ce dernier motif est contraire aux dispositions réglementaires citées dans le moyen et constitue une erreur manifeste d'appréciation.

Dans leur dernier mémoire, elles ne formulent pas d'argumentation complémentaire.

IV.2. Appréciation

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. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité administrative et d'un requérant quant au bon aménagement des lieux ou aux conditions d'admission d'une dérogation dans la mesure où celles-ci laissent à l'administration un pouvoir discrétionnaire. Le Conseil d'État, qui est le juge de la

légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation.

La loi du 29 juillet 1991, précitée, impose à l'autorité d'indiquer, dans l'instrumentum de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit cette autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique toutefois pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont l'autorité est saisie tout au long de la procédure.

Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées lors de l'enquête publique. En conséquence, la motivation d'une décision qui refuse une dérogation et décide d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action peut être plus succincte que la décision qui accorde une telle dérogation.

En l'espèce, il n'est pas contesté que, même après le dépôt des plans modifiés à la suite de l'audition par le collège d'Urbanisme, le projet reste dérogoire aux règles de hauteur fixées par l'article 6 du Titre I^{er} du RRU.

En revanche, la motivation formelle de l'acte n'indique pas que le projet serait également dérogoire à l'article 4 du Titre II du RRU qui impose une hauteur minimum sous plafond des locaux habitables dans les combles de 2,30 mètres pour la moitié de la superficie de plancher.

Si la motivation formelle de l'acte attaqué fait effectivement référence à la hauteur maximale de 2,36 mètres sous plafond pour estimer que l'espace ne peut être affecté qu'à un grenier, elle doit être lue en parallèle avec l'avis défavorable sur la demande de permis émis le 1^{er} avril 2019 par le collège d'Urbanisme qui repose notamment sur la considération suivante :

« Que la modification du volume du toit a pour but d'aménager une salle de bain et un bureau dans la pointe du toit, d'offrir une échappée suffisante à l'escalier ainsi que de donner accès à la terrasse aménagée sur la toiture de la lucarne arrière;

Que, toutefois, avec une hauteur sous plafond, dans le meilleur des cas, de 2,36 mètres au niveau de la petite partie plate située au faite du toit, ce niveau de plancher ne se prête pas à recevoir d'autres locaux que des greniers;

[...]

Que les dérogations précitées ne peuvent être accordées dès lors que tant cette excroissance incongrue du toit que l'aménagement d'une terrasse sur celui-ci découle, à nouveau, d'une exploitation excessive de son volume ».

Il en résulte que ce n'est pas uniquement la hauteur sous plafond qui motive la décision de refus de la dérogation mais également le fait que cette hauteur n'est rencontrée qu'au niveau d'une petite partie de la surface et surtout qu'il s'agit d'une exploitation excessive du volume qui donne lieu à une « excroissance incongrue du toit ». Il s'agit d'une appréciation portant sur le bon aménagement des lieux qui ne peut être censurée par le Conseil d'État qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation. Il n'apparaît pas que l'autorité a commis une telle erreur en estimant que l'exploitation du volume était excessive et qu'elle entraînait une excroissance du toit qui n'est pas harmonieuse en manière telle que la dérogation à l'article 6 du Titre I^{er} du RRU ne peut être acceptée, quand bien même les dispositions du Titre II seraient respectées.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse demande, dans son mémoire en réponse, qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros lui soit octroyée, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Quant à la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de la réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2017 'instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne', les mots « par partie requérante ».

En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête.

En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue, en l'espèce.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 350 euros chacune.

Article 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 21 juin 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