

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.527 du 3 octobre 2023

A. 237.566/XV-5206

En cause : 1. **la commune d'Auderghem**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
2. **d'URSEL** Edouard,
ayant élu domicile chez
M^e Alain MERCIER, avocat,
avenue du Col Vert 3
1170 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric DE MUYNCK et
Lara THOMMES avocats,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme DHR PROJECTS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe COENRAETS et
Ilias NAJEM, avocats,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 24 novembre 2022, la commune d'Auderghem et Edouard d'Ursel demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'avis du collège d'Urbanisme du 12 mai 2022 tenant lieu, en l'absence de décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale suite à l'envoi d'une lettre de rappel, de permis d'urbanisme autorisant la SA DHR Projects à démolir deux maisons, un garage, une serre et à construire un immeuble de douze appartements et abattre quatre arbres sur un bien sis rue Jacques Bassem, 49-55 à Auderghem » et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure

Un arrêt n° 254.989 du 10 novembre 2022 a accueilli la requête en intervention introduite par la SA DHR Projects, rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite par les mêmes parties requérantes et liquidés les dépens afférents à cette procédure. Il a été notifié aux parties.

Les parties adverse et intervenante ont, chacune, déposé une note d'observations dans la présente procédure.

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 14 février 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 4 avril 2023.

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

M^e Alain Mercier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Lara Thommes, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Louis Masure, *loco* M^{es} Philippe Coenraets et Ilias Najem, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 254.989, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa note d'observations, la partie intervenante conteste l'intérêt de la première partie requérante. Elle estime que la jurisprudence relative à l'intérêt d'une commune au recours pour l'aménagement de son territoire n'est pas applicable en l'espèce, pour deux motifs.

Premièrement, elle souligne que le projet est d'une ampleur réduite au regard du territoire communal et la maison démolie ne ferait l'objet d'aucune protection patrimoniale. Selon elle, la commune ne peut dès lors pas se prévaloir d'une lésion ou d'un intérêt à l'annulation.

Deuxièmement, elle considère que l'intérêt éventuel au recours est illégitime parce que la commune retarde l'exécution de l'acte attaqué en ne statuant pas sur la demande de déclaration environnementale de classe III permettant d'entamer les travaux de construction.

IV.2. Appréciation

Une commune a, en principe, intérêt à demander l'annulation de tous les actes qui concernent l'aménagement de son territoire. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer sa politique d'aménagement du territoire. Il n'est pas requis de la commune qu'elle démontre plus concrètement son intérêt au recours, dès lors qu'il n'est pas contesté qu'elle a, en première instance, refusé un permis d'urbanisme qui a ensuite été octroyé par la partie adverse dont elle critique à présent la décision.

L'absence d'accusé de réception d'une déclaration de type III peut donner lieu à l'envoi d'un rappel conformément à l'article 67, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement mais n'implique pas que la commune concernée serait dépourvue d'un intérêt légitime pour contester le permis d'urbanisme concernant le même projet.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 126, § 11, et 188/5 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des articles 4 du Titre I^{er} et 10 du Titre II du règlement régional d'urbanisme (RRU), du principe de la hiérarchie des normes et de la valeur réglementaire du RRU, de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs.

Premièrement, les requérants soutiennent que la profondeur de la construction projetée, du côté de la rue Jacques Bassem, dépasse de 2,69 mètres le profil mitoyen de la construction voisine la plus profonde, à savoir le profil mitoyen de l'immeuble situé rue Jacques Bassem, 47, en méconnaissance de l'article 4, § 1^{er}, 2^o, a), du RRU, auquel renvoie le § 3 du même article qui concerne les terrains d'angles, qui impose, lorsque les deux terrains voisins sont bâtis, que la construction autorisée ne dépasse pas la profondeur du profil mitoyen de la construction voisine la plus profonde.

Ils relèvent que la commission de concertation et la première requérante ont mentionné cette dérogation dans leurs avis respectifs et dans la décision de refus de permis en première instance. Ils ajoutent que les plans de la situation projetée du rez-de-chaussée et des étages (plans n^{os} 6/9 et 7/9) confirment cette dérogation qui concerne, à l'arrière du bâtiment côté rue Jacques Bassem, le débordement en zone de cours et jardins de l'appartement B.0.2. (avec une toiture plate utilisée comme terrasse par les occupants de l'appartement B.1.2) et la création d'un balcon pour l'appartement B.1.1. Ils soulignent que, dans sa note explicative jointe au dossier de demande de permis, l'intervenante sollicite expressément une dérogation à l'article 4, §§ 2 et 3, du Titre I^{er} du RRU.

Deuxièmement, ils font valoir que les surfaces nettes éclairantes prévues dans les chambres 1 et 3 de l'appartement A.1.2. situé au premier étage et de la chambre 1 de l'appartement A.2.2 situé au deuxième étage, méconnaissent

l'article 10 du Titre II du RRU. Ils rappellent que, selon cette disposition, « Les locaux habitables sont, à l'exclusion des cuisines, éclairés naturellement. La superficie nette éclairante est de minimum 1/5^{ème} de la superficie plancher. Pour les locaux habitables dont la superficie nette éclairante est située dans le versant de la toiture, cette superficie nette éclairante est fixée à minimum 1/12^{ème} de la superficie plancher ». Ils indiquent que la note explicative jointe au dossier mentionnent les éléments suivants qui sont confirmés par les plans n^{os} 6/9 et 7/9 :

- la chambre n° 1 de l'appartement A.1.2. présente une superficie de 15,5 mètres carrés et elle comporte une surface nette éclairante de 3 mètres carrés, alors que la surface nette éclairante requise est de 3,10 mètres carrés ;
- la chambre n° 3 du même appartement présente une superficie de 10,6 mètres carrés et elle comporte une surface nette éclairante de 2,1 mètres carrés, alors que la surface nette éclairante requise est de 2,12 mètres carrés ;
- la chambre n° 1 de l'appartement A.2.2. présente une superficie de 15,1 mètres carrés et qu'elle comporte une surface nette éclairante de 3 mètres carrés, alors que la surface nette éclairante requise est de 3,02 mètres carrés.

Ils mettent en exergue le fait que le permis d'urbanisme octroie une dérogation à l'article 10 du Titre II du RRU pour les surfaces nettes éclairantes prévues dans la chambre n° 2 de l'appartement A.0.1. et dans la chambre n° 1 de l'appartement B.1.1. mais pas pour les appartements A.1.2. et A.2.2. Ils en déduisent que l'acte attaqué viole l'article 10 du Titre II du RRU puisqu'il autorise des travaux non-conformes à cette prescription sans pour autant y déroger. Ils constatent que, dans sa décision rendue dans le cadre de la précédente demande de permis, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avait expressément souligné que « bien que faibles, de telles dérogations ne sont pas admissibles dans le cadre d'un immeuble neuf ». Ils critiquent l'octroi par le collège d'Urbanisme de dérogations relatives à la chambre n° 2 de l'appartement A.0.1. et à la chambre n° 1 de l'appartement B.1.1., pour la seule raison qu'elles sont minimales et qu'elles ne remettent pas en cause l'habitabilité des logements.

En ce qui concerne les appartements A.1.2. et A.2.2., ils estiment que, s'il avait été tenu compte de ces dérogations, elles auraient nécessairement été octroyées puisque le mécanisme de la dérogation doit rester exceptionnel alors qu'en l'espèce un grand nombre de logements sont concernés. Ils exposent encore que la motivation formelle de l'acte attaqué n'indique pas que ces dérogations sont octroyées, ou les raisons pour lesquelles des dérogations seraient jugées admissibles. Ils considèrent que, s'il fallait considérer que des dérogations au RRU peuvent être octroyées implicitement, encore faudrait-il que la motivation formelle du permis fasse apparaître que son auteur a régulièrement procédé à un examen du caractère admissible de ladite dérogation et indique les raisons de cette admissibilité.

Ils contestent la position exposée dans la note d'observations et la requête en intervention déposées dans la procédure en suspension d'extrême urgence, selon laquelle les dérogations ne doivent plus être expressément octroyées car elles l'ont déjà été par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 août 2020. Ils rappellent que non seulement, en ce qui concerne la dérogation en matière de surfaces nettes éclairantes, cet arrêté indique que de telles dérogations ne sont pas acceptables lorsqu'il s'agit de constructions neuves mais qu'en outre, l'acte attaqué n'y fait pas référence.

Ils allèguent qu'ils disposent d'un intérêt au moyen puisque même si les illégalités dénoncées n'empêchent pas la délivrance d'un nouveau permis, il ne peut être préjugé que ce sera le cas et que toutes les dérogations seront nécessairement octroyées, notamment en ce qui concerne la profondeur de la construction projetée.

Dans sa note d'observations, la partie adverse répond préalablement que les requérants n'ont pas intérêt au moyen parce qu'elle ne voit pas en quoi les illégalités, concernant la profondeur de la construction et les normes d'habitabilité, sont susceptibles de leur causer personnellement grief. Ainsi, elle fait valoir que le second requérant habite en face du projet et non la maison voisine qui, seule, pourrait potentiellement être affectée par la profondeur de la construction. Elle ajoute que la dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU a été accordée par le Gouvernement dans sa décision du 27 août 2020.

En ce qui concerne les normes d'habitabilité, elle soutient que la chambre n° 3 de l'appartement A.1.2. et la chambre n° 1 de l'appartement A.2.2. ne présentent pas de dérogation puisque la superficie nette éclairante requise de 2,12 m² est similaire à la superficie nette éclairante projetée de 2,1 m² et qu'il en va de même des superficies de 3,02 m² et 3 m². Elle fait valoir que, pour la chambre n° 1 de l'appartement A.1.2., la différence entre la superficie nette éclairante de 3 m² et la superficie nette éclairante requise de 3,1 m² est si minime qu'il suffit que les châssis qui seront placés soient réduits de moins d'un centimètre de large par rapport à leur représentation sur les plans pour que les 10 cm² de surface éclairante manquante « sur papier » soient retrouvés. Selon elle, une autre hypothèse envisageable consiste à ne pas installer, dans la baie de cette fenêtre, la partie fixe du châssis dessiné sur le plan, mais seulement un ouvrant qui aurait toute la largeur de la baie. Elle allègue que ce changement ne nécessite pas de permis d'urbanisme et que la disparition du montant séparant les parties fixe et mobile du châssis suffirait à augmenter la surface éclairante de plus de 10 cm².

Dans sa note d'observations, après avoir rappelé la portée des dérogations litigieuses, la partie intervenante conteste l'intérêt des requérants au moyen parce qu'elle considère que les violations alléguées concernent la conformité du projet à des prescriptions réglementaires dont l'application ne leur cause aucun grief.

Elle expose que la dérogation à l'article 4 du Titre I^{er}, du RRU, ne concerne qu'un léger débord, une terrasse et quelques balcons, lesquels sont situés en intérieur d'îlot et éloignés des fonds mitoyens. Elle relève que les requérants ne sont pas mitoyens du projet. Dès lors, selon elle, les éventuelles gênes causées par ces constructions dérogatoires n'ont pas d'incidence sur la situation des requérants qui habitent en face du projet. Elle ajoute que, dès lors que la dérogation avait déjà été octroyée par la décision du Gouvernement de la partie adverse du 27 août 2020, l'irrégularité dénoncée n'a pas changé le sens de l'acte attaqué.

En ce qui concerne les normes d'habitabilité visées au moyen, elle estime qu'elles ne sont pas de nature à causer un quelconque grief aux requérants et qu'elles n'intéressent que les futurs occupants des lieux. Selon elle, si l'intérêt des voisins à un moyen pris du non-respect des normes d'habitabilité des logements a pu être admis dans certains cas, encore faut-il que ces normes portent sur des éléments (densité et typologie du projet) qui ont des effets sur les riverains.

En ce qui concerne le fond du moyen, elle relève que la dérogation à l'article 4, du Titre I^{er}, du RRU était sollicitée dans la demande de permis et sa note explicative, ainsi que dans le recours au Gouvernement. Elle fait valoir que l'acte attaqué est un permis délivré par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et non par le collège d'Urbanisme, lequel ne donne que des avis dans le cadre des recours introduits devant le Gouvernement. Elle explique que ce n'est que dans l'hypothèse où le collège d'Urbanisme donne un avis favorable sur la demande et que le Gouvernement ne notifie pas sa décision dans un délai de 30 jours à dater de l'envoi d'une lettre de rappel que l'avis dudit collège tient lieu de permis (art. 188/3, alinéas 2 et 3, du CoBAT). Elle est d'avis que, même dans cette hypothèse, l'autorité délivrante est le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et non le collège d'Urbanisme.

Elle considère qu'en l'espèce, le Gouvernement a déjà, par sa décision du 27 août 2020, validé la dérogation à l'article 4, du Titre I^{er}, du RRU, de manière expresse et motivée. Elle souligne que cette décision était jointe au recours et faisait partie du dossier administratif. Elle précise que les aménagements qui dérogent à l'article 4, du Titre I^{er}, du RRU, inchangés entre cette décision et la version du projet

qui a été autorisée par l'acte attaqué. Elle en déduit que la partie adverse a dûment examiné la dérogation litigieuse et a jugé qu'elle était admissible en ce qu'elle permettait d'étendre les séjours de certains logements et d'aménager des terrasses, à savoir d'augmenter le confort et l'habitabilité des futurs appartements. Elle en conclut que le collège d'Urbanisme a pu légitimement considérer qu'il n'était pas nécessaire de réitérer la dérogation valablement et expressément accordée par la partie adverse concernant un point du projet qui n'a pas évolué.

En ce qui concerne la dérogation à l'article 10 du Titre II, du RRU, elle met en exergue le fait que l'acte attaqué examine explicitement la conformité du projet à cette disposition. Elle soutient, par ailleurs, que les chambres ne dérogent pas à cette disposition précitée puisqu'il suffirait d'arrondir les chiffres à l'unité supérieure pour parvenir aux résultats requis. Elle allègue que les différences décelées sont tellement minimes qu'elles s'expriment en centimètres carrés (de 2 à 10 cm²). Elle en déduit qu'il ne s'agit dès lors pas de « dérogations » puisque le RRU n'interdit pas que les seuils requis soient arrondis à l'unité supérieure.

Enfin, elle fait valoir que le calcul des superficies nettes éclairantes doit s'opérer sur la base des plans autorisés et impliquerait forcément des marges d'erreur. Selon elle, le calcul pourrait varier en fonction de la nature des châssis puisque les parties pleines ne sont pas prises en considération (art. 2, 5°, du Titre II du RRU). Elle indique que les architectes, au stade de la conception du projet, ne disposent pas encore des caractéristiques précises des châssis, de sorte que le calcul comprend toujours une très légère marge d'erreur.

VI.2. Appréciation

Une commune a intérêt, compte tenu des pouvoirs qui lui sont accordés en matière d'urbanisme, à demander l'annulation de tous les actes qui concernent l'aménagement de son territoire, et ce quelle qu'ait été son attitude lors de l'instruction de la demande. Elle a intérêt à un moyen qui critique les dérogations accordées par l'autorité de recours aux règlements d'urbanisme.

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 dénatura-tion 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.

L'article 4, § 1^{er}, 2°, a) du titre I^{er} du RRU prévoit que la profondeur maximale de la construction, lorsque les deux terrains voisins sont bâtis, « ne dépasse pas la profondeur du profil mitoyen de la construction la plus profonde ».

En l'espèce, le projet n'est pas conforme à cette disposition puisqu'il ressort des plans qu'il dépasse à plusieurs titres la profondeur de la construction du n° 47 de la rue Jacques Bassem, qui est le bâtiment de référence le plus profond. Il s'agit de la façade arrière, des terrasses et balcons, comme l'indiquent les plans et les explications contenues dans la demande de permis d'urbanisme et dans le recours administratif de la demanderesse de permis. La commission de concertation, dans son avis, et la première partie requérante, dans la décision de refus de première instance, mentionnaient également cette dérogation.

Aucune dérogation n'est accordée expressément par l'acte attaqué pour cet aspect du projet et la circonstance que, dans le cadre de la précédente demande, la dérogation a été octroyée, n'a pas pour conséquence que cette dérogation ne devait pas à nouveau être examinée, motivée puis, le cas échéant, octroyée dans le cadre de l'actuelle demande de permis d'urbanisme, d'autant que la précédente demande a abouti à un refus de permis.

Le premier grief du premier moyen est par conséquent fondé.

En ce qui concerne l'éclairage naturel, l'article 10 du Titre II du RRU dispose ce qui suit :

« Les locaux habitables sont, à l'exclusion des cuisines, éclairés naturellement.

La superficie nette éclairante est de minimum $1/5^{\text{ème}}$ de la superficie plancher. Pour les locaux habitables dont la surface éclairante est située dans le versant de la toiture, cette superficie nette éclairante est fixée à minimum $1/12^{\text{ème}}$ de la superficie plancher ».

En l'espèce, les chambres qui font l'objet du grief ne sont pas situées dans le versant de la toiture. La norme applicable est donc de $1/5^{\text{ème}}$ d'éclairage naturel par rapport à la superficie plancher. Selon les plans déposés dans le cadre de la demande de permis, ces superficies ne sont pas atteintes pour les chambres suivantes :

- la chambre n° 1 de l'appartement A.1.2 : éclairage naturel prévu de 3m², pour une superficie de 15,5 m² ;
- la chambre n° 3 du même appartement : éclairage naturel prévu de 2m², pour une superficie de 10,6 m² ;

- la chambre n° 1 de l'appartement A.2.2 : éclairage naturel prévu de 3m², pour une superficie de 15,1 m².

Ces éléments sont confirmés dans la notice explicative jointe au dossier de demande mais ces dérogations ne sont toutefois pas mentionnées en tant que telles dans les formulaires de demande. L'acte attaqué, s'il octroie expressément certaines dérogations à l'article 10 du titre II du RRU, pour d'autres chambres d'autres appartements, n'aborde pas les dérogations qui font l'objet de ce grief.

En l'absence de disposition le prévoyant expressément, les mesures ne peuvent être arrondies à l'unité supérieure en vue d'échapper à l'obligation de solliciter une dérogation. La circonstance que ces dérogations portent sur des surfaces minimales pourrait être un élément justifiant qu'elles soit accordées mais ne dispensent pas l'autorité de les examiner préalablement. Par ailleurs, le fait qu'elles puissent être supprimées au stade de l'exécution du permis en utilisant des châssis moins larges que ceux prévus dans la demande de permis n'est pas de nature à régulariser une illégalité qui doit s'apprécier au regard des plans annexés à l'acte attaqué.

Le second grief du premier moyen est donc fondé dans cette mesure.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

L'annulation de la décision attaquée rend sans objet la demande de suspension. Il n'y a plus lieu de statuer sur cette demande.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure au montant de base de 924 euros. Ce montant correspond au montant majoré et indexé de celui de l'indemnité de procédure de base.

En vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure, aucune majoration n'est due si le recours n'appelle que des débats succincts, comme c'est le cas en l'espèce. Il y a, dès lors, lieu de faire droit à la demande des parties requérantes, et de leur accorder une indemnité de procédure au montant de base de

700 euros indexé, conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

L'avis du collège d'Urbanisme du 12 mai 2022 tenant lieu, en l'absence de décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale suite à l'envoi d'une lettre de rappel, de permis d'urbanisme autorisant la SA DHR Projects à démolir deux maisons, un garage, une serre et à construire un immeuble de douze appartements et abattre quatre arbres sur un bien sis rue Jacques Bassem, 49-55 à Auderghem est annulé.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 octobre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart