

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.150 du 7 décembre 2023

A. 231.827/XV-4556

En cause : **CHAFI Abderrahim,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Stéphanie ORIANNE, avocat,
 avenue Emile Verhaeren 15
 1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
 galerie du Roi 30
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 septembre 2020, Abderrahim Chafi demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [qu'il a introduit] contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle de refuser le permis d'urbanisme tendant à agrandir une maison unifamiliale par l'ajout d'un volume de gabarit R+1 à toiture plate [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 6 novembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 décembre 2023 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Stéphanie Orianne, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue 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 4 juillet 2018, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme concernant un bien sis à 1180 Uccle, rue des Griottes, 49. Le projet vise à agrandir une maison unifamiliale par l'ajout d'un volume de gabarit R+1 à toiture plate dans la zone latérale constructible. Une note explicative et un reportage photographique sont déposés à l'appui de la demande de permis dont les objets sont les suivants :

- construire, dans le prolongement de l'annexe latérale existante, une extension à toit plat de gabarit R+1 de 12,73 mètres de large sur 7,22 mètres de profondeur ;
- transformer le carport en vestibule ;
- aménager une nouvelle terrasse ;
- abattre un arbre.

Le bien est situé en zone d'habitation à prédominance résidentielle, dans le périmètre d'un PPAS n° 5 « Quartier du Kriekenput ». La demande de permis prévoyant une toiture plate implique une dérogation à ce plan qui impose des « toitures à versants, couvertes de tuiles rouges à l'exclusion de tous autres matériaux avec inclinaison des toitures sur l'horizontale : 30° minimum ».

2. Le 4 septembre 2018, l'administration communale accuse réception du dossier complet.

3. Entre le 17 septembre et le 1^{er} octobre 2018, le projet est soumis à une enquête publique. Le procès-verbal de clôture d'enquête publique fait état de cinq réclamations et d'une pétition s'opposant au projet.

4. Le 17 octobre 2018, la Commission de concertation rend un avis défavorable unanime en présence du représentant de Bruxelles Urbanisme-Patrimoine-Direction de l'Urbanisme.

5. Le 15 novembre 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle refuse la demande de permis d'urbanisme sollicitée.

6. Le 21 décembre 2018, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

7. Le 1^{er} mars 2019, après avoir entendu le requérant le 21 février, le collège d'Urbanisme rend un avis défavorable.

8. Le 4 mars 2019, le requérant dépose des plans modifiés, un argumentaire complémentaire et un repérage photographique des annexes à proximité.

9. Par un arrêté du 7 mai 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare le recours recevable et non fondé et refuse le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que les moyens ne sont manifestement pas fondés.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, des articles 9, 155 et 156 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des articles 2, 7 et 8 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 relatif aux Commissions de concertation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte préalable, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, le requérant soutient que le procès-verbal de la Commission de concertation du 17 octobre 2018 ne permet pas de vérifier sa composition et que les différentes signatures y figurant ne correspondent pas aux membres présents. Il en déduit que cette commission a, dès lors, siégé irrégulièrement, estime qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public et se réfère à cet égard à l'enseignement de l'arrêt n° 225.802 du 12 décembre 2013.

Dans une seconde branche, il critique la motivation de l'acte attaqué qui ne rend pas compte de l'organisation du vote intervenu au sein de la Commission de concertation le 17 octobre 2018, de sorte qu'il est impossible de s'assurer du respect des articles 7 et 8 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992, précité.

Dans son mémoire en réplique, au sujet de la première branche, il relève qu'une seule signature est apposée dans la case réservée aux architectes qui comprend pourtant quatre noms distincts. Il souligne que cette signature ne semble correspondre à aucun de ces noms et qu'elle ne permet pas d'identifier à quel individu elle se rapporte. Il rappelle que le Conseil d'État considère qu'il est essentiel que la signature d'un acte administratif permette d'identifier son auteur.

En ce qui concerne la seconde branche, il fait valoir que les incertitudes quant aux personnes réellement présentes lors de la réunion de la Commission de concertation s'étendent à l'organisation du vote dans cette commission. Il considère que la simple mention selon laquelle la décision a été prise à l'unanimité des membres présents n'apporte aucune clarification à ce sujet. Il estime que l'argument selon lequel l'irrégularité de l'avis de la commission n'entraînerait pas celle de la décision attaquée ne peut être accueilli car cette décision se réfère à cet avis et s'appuie sur les mêmes arguments. Il se réfère à cet égard à l'enseignement de l'arrêt n° 229.776 du 9 janvier 2015 qui a jugé que des vices affectant un acte préparatoire peuvent être invoqués à l'appui du recours dirigé contre l'acte causant définitivement grief au requérant.

V.2. Appréciation

Les griefs formulés dans les deux branches du moyen sont exclusivement dirigés contre l'avis émis par la Commission de concertation en application de l'article 126, § 7, du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, qui est un acte préparatoire à la décision du collège des bourgmestre et échevins.

En l'espèce, l'acte attaqué a été pris par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du recours prévu par les articles 169 à 174 du CoBAT, dans leur version applicable à cet acte. L'article 174 du CoBAT attribue une compétence de réformation au Gouvernement. Dans l'exercice d'une telle compétence, l'autorité saisie doit adopter un nouvel acte admissible en légalité et en opportunité qui se substitue à l'acte antérieur et non censurer seulement ce dernier. En particulier, le Gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis défavorable unanime de la Commission de concertation émis dans le cadre de la procédure d'examen de la demande de permis d'urbanisme en première instance. En conséquence, les vices entachant éventuellement cet avis, à les supposer avérés, ne sont pas susceptibles d'être pris en compte par le Conseil d'État pour apprécier la légalité de l'acte adopté sur recours qui doit être examiné au regard de ses propres qualités.

Le premier moyen est irrecevable.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième 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, de la motivation insuffisante et inadéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation, des principes généraux de droit et, plus particulièrement, le principe général de bonne administration, le principe de légitime confiance, le principe de prudence, de préparation avec soin des décisions administratives et de gestion consciencieuse.

Le requérant critique la motivation de l'acte attaqué selon laquelle le style architectural du bâtiment ne respecte pas le caractère rural des villas isolées ou jumelées imposé par l'article III, b), du PPAS n° 5 « Quartier du Kriekenput ». Il soutient que le projet développe une alliance entre une architecture classique et contemporaine qui reflète les techniques actuelles de construction et qu'il trouve sa place dans la trame bâtie. Selon lui, l'aménagement intérieur des habitations sera fonctionnel et la composition des élévations de chaque bâtiment sera équilibrée et proportionnée. Il estime que le projet pris dans son intégralité ne provoque pas une rupture avec le cadre bâti et que son style architectural ne rompt pas l'équilibre du bâti existant. Il allègue que les photos des habitations situées dans le quartier mettent en évidence la diversité des styles architecturaux déployée dans le quartier. Il fait valoir que si, par le passé, l'autorité administrative a autorisé la construction de bâtiments de styles architecturaux divers dans le quartier, il convient qu'elle

définisse avec plus de précision les raisons qui la poussent à adopter une position différente pour le cas d'espèce, au risque de le discriminer par rapport à ses voisins. Il soutient que, en ce qui concerne la toiture plate, cet élément est minoritaire sur l'ensemble du bâti et qu'il permet justement de donner un aspect moins massif au bâtiment. Il justifie ce choix par l'ouverture sur le jardin et la cour. Il indique que d'autres bâtiments du voisinage présentent la même caractéristique et qu'il revient dès lors à l'administration de justifier pourquoi elle refuse au requérant ce qui a été accordé à d'autres. Il met en exergue le fait que l'extension projetée respecte en tout point les autres dispositions du PPAS et que l'extension n'entraîne aucun préjudice de vue pour la propriété voisine qui présente par ailleurs un volume identique ou supérieur au projet projeté. Il rappelle l'enseignement de l'arrêt n° 192.908 du 30 avril 2009 qui a jugé que l'appréciation de la conformité d'un projet avec le bon aménagement des lieux doit se faire au cas par cas, selon les circonstances propres de chaque affaire et que cette appréciation doit ressortir de la motivation de la décision qui doit faire apparaître un examen effectif du respect du bon aménagement des lieux. Il conteste qu'un tel examen ait été effectué en l'espèce.

Dans son mémoire en réplique, il souligne que contrairement à ce qu'indique la motivation de l'acte attaqué, l'extension sollicitée respecte les normes prévues par le PPAS en termes de gabarit. Il en déduit que l'acte attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

VI.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de 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. Les exigences en matière de motivation formelle ne requièrent pas de l'autorité qu'elle communique les motifs de ses motifs. L'administration qui octroie un permis d'urbanisme doit montrer, à travers la motivation formelle de son acte, qu'elle a pris en considération le bon aménagement des lieux et les caractéristiques locales de l'endroit litigieux.

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. Par conséquent, si l'autorité constate qu'une telle règle s'oppose à la délivrance du permis, elle n'est pas tenue de justifier, en outre, que le projet est contraire au bon aménagement des lieux.

Lorsque l'administration se réfère à la règle, qui doit demeurer le principe de l'action, et qu'elle expose suffisamment qu'elle ne souhaite pas y déroger, ce qui relève de son pouvoir discrétionnaire, elle n'est pas tenue d'examiner les conditions qui auraient dû être vérifiées pour que la dérogation soit admise. En d'autres termes, elle dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire particulièrement large quant à l'opportunité de refuser l'octroi d'une dérogation permettant la réalisation d'un projet donné.

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 est, notamment, motivé de la manière suivante :

« Considérant que le recours est recevable ;

Considérant que le bien concerné par la demande est situé en zone d'habitation à prédominance résidentielle au Plan régional d'affectation du sol ;

Considérant qu'il existe également, pour le territoire où se situe le bien, un plan particulier d'affectation du sol, dénommé PPAS n° 5 "Quartier du Kriekenput", approuvé par un arrêté royal du 6 juin 1953, et modifié le 20 janvier 1960 ;

Considérant que la demande porte sur une maison unifamiliale trois façades, jumelée à la maison de droite ; qu'elle fait partie du quartier des Mirabelles, composé d'un ensemble de villas à caractère rural isolées ou jumelées, conformément à l'article III, b), des prescriptions dudit PPAS ;

Considérant que le bien est composé d'une construction principale de gabarit R+I+toiture à trois versants ; qu'elle dispose, contrairement à l'habitation

jumelée, d'une annexe arrière de gabarit R+toiture à trois versants ainsi que d'une extension latérale de gabarit R+1+toiture à trois versants avec un escalier extérieur et abritant un garage ouvert ;

Considérant que la demande portait initialement sur :

- la construction, dans le prolongement de l'annexe latérale existante, d'une extension à toit plat de gabarit R+1, de 12,4 mètres de large sur 7 mètres de profondeur ;
- la transformation du carport en vestibule du logement actuel ;
- l'abattage d'un arbre ;

Considérant, selon les explications fournies par le requérant, [que] le projet vise à créer une habitation multigénérationnelle, rassemblant trois générations d'une même famille sous un même toit ;

Considérant qu'en date du 04 mars 2019, le requérant a introduit d'initiative un plan modificatif PI, daté du 15 février 2019, indice A, qui illustre le rez-de-chaussée projeté et la coupe CC' ; que ce plan est accompagné des documents suivants :

- un reportage photographique illustrant les extensions existantes dans le voisinage ;
- des documents graphiques résumant les choix ayant présidé à l'implantation du bâtiment sollicité, eu égard à la configuration des lieux ;
- une brochure informative portant sur les toitures vertes ou végétalisées et émanant de la commune d'Uccle ;
- un argumentaire complémentaire ;

Que ce plan modificatif tend à différencier l'extension projetée du bâti existant ;

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 modifiés est irrévocable et produit leur substitution de plein droit aux plans originaux ; que, par conséquent, l'examen doit se faire sur la base de ce plan modificatif, PI, indice A, daté du 15 février 2019 ;

Considérant que la demande suscite des dérogations à l'article III des prescriptions du PPAS ;

Que l'article III, b), du PPAS impose, s'agissant du gabarit et de l'esthétique des constructions, des villas à caractère rural, soit des constructions isolées de quatre façades ou des constructions jumelées de trois façades ; que, cependant, l'extension sollicitée, de par son implantation, son gabarit et son expression architecturale, emporte une rupture du jumelage des maisons situées aux n°47 et 49 et, plus largement, des caractéristiques urbanistiques du quartier ;

Que l'article III, f), du PPAS prévoit que la hauteur des corniches par rapport au rez-de-chaussée est de 6,00 mètres maximum ; que, toutefois, la hauteur de l'extension, entre le rez-de-chaussée et la partie supérieure du mur acrotère (à défaut de corniche) est de 6,50 mètres et ce alors qu'en partant du même niveau de rez-de-chaussée, la hauteur de la corniche de la maison existante est de 5,20 mètres ;

Que l'article III, g), du PPAS impose des toitures à versants couvertes de tuiles rouges à l'exclusion de tous autres matériaux et une inclinaison minimale de 30 degrés des toitures sur l'horizontale ; que, cependant, l'extension sera dotée d'une toiture plate verdurisée ; qu'au regard des dimensions importantes de l'extension sollicitée, ces dérogations ne sont pas admissibles ;

Considérant que le reportage photographique joint au plan modifié illustre la diversité architecturale des bâtiments du quartier ; que, cependant, il s'impose de constater que :

- certains bâtiments se situent en dehors du périmètre soumis à l'application de l'article III du PPAS (rue des Bigarreux, n° 11) ;
- certains bâtiments sont situés en dehors du périmètre du PPAS (rue des Roseaux) ;
- les extensions existantes soumises au régime de l'article III du PPAS se caractérisent par leur côté accessoire ou leur mimétisme, permettant une intégration harmonieuse vis-à-vis des maisons qu'elles agrandissent ;

Qu'en l'espèce, en termes de hiérarchie des volumes, avec une emprise au sol et une superficie de plancher à l'étage sensiblement identiques à celles de la maison principale, l'extension sollicitée ne peut être considérée comme accessoire ; qu'au contraire, le gabarit sollicité se trouve en confrontation directe avec celui du corps de bâtisse principal existant ;

Que, d'un point de vue esthétique, cet effet de dualité entre les deux volumes est accentué par l'utilisation d'un langage architectural contemporain, étranger au caractère rural des villas isolées ou jumelées imposé par l'article III, b), du PPAS ; qu'ainsi, alors que les châssis du bâtiment principal sont en PVC et en bois, les châssis de l'extension seront en aluminium, ce qui perturbe la lecture architecturale de l'ensemble du bâtiment ;

Considérant qu'il en résulte que l'extension sollicitée ne s'inscrit pas dans l'esprit du PPAS dont l'objectif consiste à préserver la cohérence de ce quartier composé de maisons à caractère rural ;

Considérant, pour le surplus, que la demande prévoit la suppression du carport ; que, par contre, les plans indiquent également le maintien de l'accès carrossable pour stationner un véhicule dans la zone de recul, en dérogation à l'article 11 du Titre I du RRU ;

Considérant que, pour l'ensemble des motifs exprimés ci-avant, la demande n'est pas conforme au bon aménagement des lieux ; qu'elle ne peut, en conséquence, être acceptée ».

Cette motivation est adéquate parce qu'elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles le projet n'est pas accepté, notamment en raison sa non-conformité au PPAS n° 5 « Quartier du Kriekenput ». Le motif selon lequel « la partie supérieure du mur acrotère (à défaut de corniche) est de 6,50 mètres » se vérifie à la lecture du plan de l'élévation Est du côté de la rue des Griottes. Il n'est pas établi que l'autorité aurait commis une erreur à cet égard et le moyen n'est pas pris d'une méconnaissance de ce PPAS. L'acte attaqué énonce clairement les motifs pour lesquels l'autorité considère que les points de comparaison invoqués par le requérant pour justifier l'octroi de dérogations ne sont pas pertinents.

L'appréciation que l'autorité fait de la nécessité d'accorder une dérogation relève de son 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. Il n'est pas démontré qu'une telle erreur aurait été commise en l'espèce.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base indexé, soit 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 décembre 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