

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

n^o 260.217 du 21 juin 2024

A. 239.512/XV-5512

En cause :

1. **L.D.**,

2. **R.D.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel, 2-4,
1050 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.

Partie intervenante :

le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Joël VAN YPERSELE, avocat,
rue des Colonies, 56/6
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 juillet 2023, les requérants demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 2023 octroyant au Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale un permis d'urbanisme tendant à construire un immeuble de huit logements (six logements de trois chambres et deux logements de quatre chambres) situé avenue du Cognassier, à Berchem-Sainte-Agathe » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Par une requête introduite le 23 août 2023, le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

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 22 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 juin 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Louisanne Hamon, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocate, comparaissant pour les requérants, M^e Alexandre Devillé, *loco* M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Joël van Ypersele, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, 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 15 juillet 2020, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur la construction d'un immeuble de huit logements (six logements de trois chambres et deux logements de quatre chambres) sur un terrain sis avenue du Cognassier à Berchem-Sainte-Agathe.

2. Le 6 août 2020, le fonctionnaire délégué délivre un avis de réception de dossier incomplet.

3. La partie intervenante dépose des documents complémentaires.

4. Le 7 octobre 2020, le Fonctionnaire délégué délivre un second avis de réception de dossier incomplet.

5. La partie intervenante dépose les documents complémentaires demandés.

6. Le 1^{er} décembre 2020, le Fonctionnaire délégué notifie l'accusé de réception du dossier complet.

7. À la suite d'une commande reçue le 1^{er} décembre 2020, AccessAndGo rend un rapport concluant au non-respect de certaines dispositions du règlement régional d'urbanisme (RRU).

8. Le 21 décembre 2020, le Service d'Incendie et d'Aide Médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) émet un avis défavorable sur le projet.

9. Une première enquête publique est organisée du 25 janvier au 8 février 2021.

10. Le 25 février 2021, la commission de concertation donne un avis défavorable unanime.

11. Le 9 mars 2021, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Sainte-Agathe émet un avis défavorable sur le projet.

12. Le 9 mars 2021, la partie intervenante informe le fonctionnaire délégué de sa volonté de déposer des documents modifiés.

13. Le 7 juillet 2021, la partie intervenante dépose des documents modifiés.

14. Le 16 septembre 2021, le fonctionnaire délégué notifie l'accusé de réception de dossier modifié complet.

15. Du 17 octobre au 10 novembre 2021, le dossier modifié est soumis à une nouvelle enquête publique.

16. Le 29 octobre 2021, le SIAMU donne un avis favorable conditionnel.

17. Le 25 novembre 2021, la commission de concertation émet un avis majoritairement défavorable.

18. Le 7 décembre 2021, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Sainte-Agathe émet un avis défavorable sur le projet.

19. Le 27 janvier 2022, la partie intervenante dépose des documents modifiés.

20. Le 28 février 2022, le fonctionnaire délégué notifie l'accusé de réception de dossier modifié complet et accorde le permis.

21. Le 29 mars 2022, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Sainte-Agathe introduit un recours au Gouvernement.

22. Le 9 juin 2022, le collège d'Urbanisme émet un avis défavorable.

23. Le 19 août 2022, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Sainte-Agathe adresse un rappel au Gouvernement.

24. Le 26 août 2022, la partie intervenante informe le Gouvernement de sa volonté de déposer de nouveaux documents modifiés.

25. Le 6 septembre 2022, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Sainte-Agathe adresse un rappel au Gouvernement.

26. Le 24 février 2023, la partie intervenante dépose des documents modifiés.

27. Le 13 avril 2023, le Gouvernement délivre le permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 23 août 2023, le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

En tant que bénéficiaire du permis attaqué, il a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir sa requête.

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 moyen unique est manifestement non fondé.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le moyen unique est pris de la violation des articles 126, § 11, 188, 188/4, § 5, et 188/5 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 8 du Titre I^{er} du RRU, l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, les requérants se fondent sur l'article 8, § 1^{er}, du Titre I du RRU qui stipule que « la hauteur des constructions ne dépasse pas la moyenne des hauteurs des constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré, même si cet ensemble de terrains est traversé par une ou des voiries ». Ils rappellent que, selon l'exposé des motifs du RRU, le Titre I^{er} vise à « définir les caractéristiques des constructions et de leurs abords » pour préserver l'harmonie architecturale des quartiers et le respect du bâti existant (*Moniteur belge*, 18 décembre 2006, 1^{ère} éd., p. 72.550).

Ils soulignent que la commission de concertation, dans ses avis des 25 février et 25 novembre 2021, ainsi que le collège d'Urbanisme, dans son avis du 9 juin 2022, ont jugé que le projet proposé, dépassant la hauteur moyenne des constructions voisines, devait être réduit pour mieux s'intégrer dans l'environnement et limiter les nuisances pour le voisinage.

Ils indiquent qu'à la suite de ces avis négatifs, le demandeur de permis a soumis des plans modificatifs, le 24 février 2023, pour répondre aux objections, notamment concernant le gabarit du bâtiment. Ils relèvent que, malgré ces modifications, le permis délivré par la partie adverse comporte toujours une dérogation à l'article 8 du Titre I^{er} du RRU.

Ils allèguent que l'acte attaqué repose sur une erreur manifeste d'appréciation, arguant que la dérogation de 0,68 mètre par rapport à la hauteur moyenne est sous-estimée en ne tenant pas compte de la réalité topographique du site et en sélectionnant des points de comparaison non représentatifs. Ils entendent

démontrer que les immeubles choisis pour comparaison ne reflètent pas fidèlement l'environnement bâti puisque sont omis ceux situés en contrebas.

Ils font valoir que les plans modificatifs n'ont pas véritablement réduit le gabarit du bâtiment et que l'étude sur les hauteurs des constructions voisines a induit l'autorité administrative en erreur. Ils estiment que le niveau supérieur du projet dépasse de 3 à 5 mètres les faîtes des immeubles voisins, contredisant l'affirmation selon laquelle l'impact du bâtiment a été réduit.

Ils considèrent que les lacunes et erreurs du dossier de demande de permis ont empêché l'autorité de prendre une décision en pleine connaissance de cause. Ils concluent que l'autorité a, à tort, accordé la dérogation à l'article 8 du Titre I^{er} du RRU.

Dans une seconde branche, ils soutiennent que les plans modificatifs déposés par le demandeur de permis n'ont pas été soumis à de nouveaux actes d'instruction, contrairement aux exigences de l'article 188/4, § 5, du CoBAT qui précise que ce n'est que lorsque les modifications apportées par le demandeur n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial, que le Gouvernement peut statuer sur la demande modifiée sans qu'elle soit à nouveau soumise aux actes d'instruction déjà réalisés.

Ils estiment que les plans modificatifs déposés ne répondent pas aux objections initiales. Ils arguent que les modifications apportées ne sont pas accessoires et n'atténuent pas les problèmes soulevés concernant le gabarit du bâtiment et son intégration dans l'environnement bâti.

Ils concluent que l'absence de soumission des plans modificatifs aux actes d'instruction constitue une irrégularité procédurale.

VI.2. Appréciation

VI.2.1. Première branche

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 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'article 8, § 1^{er}, du Titre I^{er} du RRU est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. La hauteur des constructions ne dépasse pas la moyenne des hauteurs des constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré, même si cet ensemble de terrains est traversé par une ou des voiries ».

Cet article ne contenant aucune indication relative à ce qu'il convient d'entendre par la hauteur d'un bâtiment, il y a lieu de se référer au sens usuel des termes, selon lequel la hauteur d'un bâtiment est celle de son point le plus élevé et est mesurée en mètres par référence au niveau du terrain.

Les articles 188/4 et 188/5 du CoBAT disposent comme suit :

« Art. 188/4. § 1^{er}. Préalablement à la décision du Gouvernement, le demandeur peut modifier sa demande de permis.

Toutefois, lorsque la demande de permis est soumise aux mesures particulières de publicité en application de l'article 188/2, la demande ne peut être modifiée entre la date d'introduction du recours et la fin des mesures particulières de publicité ou l'échéance du délai de leur réalisation visé à l'article 188/8 ou 188/9.

§ 2. Le demandeur avertit le Gouvernement par lettre recommandée de son intention de modifier sa demande de permis. Le délai visé à l'article 188/3 est suspendu à dater de l'envoi de la lettre recommandée.

§ 3. Dans un délai de six mois à compter de la notification adressée au Gouvernement, les modifications sont introduites par le demandeur.

Passé ce délai, la demande de permis est caduque.

§ 4. Dans les trente jours de la réception de la demande modifiée, le Gouvernement vérifie si le dossier est complet et si la demande modifiée doit à nouveau être soumise à des actes d'instruction eu égard aux conditions visées au § 5, et adresse au demandeur, par lettre recommandée, un accusé de réception si le dossier est complet. Dans le cas contraire, il l'informe, dans les mêmes conditions, que son dossier n'est pas complet en indiquant les documents ou renseignements manquants ; le Gouvernement délivre l'accusé de réception dans les trente jours de la réception de ces documents ou renseignements.

Si, dans les six mois de la notification du caractère incomplet du dossier, le demandeur ne communique aucun des documents ou renseignements manquants, la demande de permis est caduque. Si le demandeur communique une partie de ces documents, il est à nouveau fait application des dispositions du présent paragraphe.

En l'absence de délivrance de l'accusé de réception ou de la notification du caractère incomplet du dossier dans les délais visés à l'alinéa 1^{er}, la suspension visée au § 2 est levée et le délai dans lequel le Gouvernement doit notifier sa décision conformément à l'article 188/3 recommence à courir le lendemain de l'échéance du délai visé à cet alinéa.

§ 5. Lorsque les modifications apportées par le demandeur n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer de la demande les dérogations visées à l'article 126, § 11, qu'impliquait le projet initial, le Gouvernement statue sur la demande

modifiée, sans qu'elle ne soit à nouveau soumise aux actes d'instruction déjà réalisés.

La suspension visée au § 2 est levée à la date d'envoi de l'accusé de réception de dossier complet visé au § 4, et le délai dans lequel le Gouvernement doit notifier sa décision conformément à l'article 188/3 recommence à courir.

Art. 188/5. Le Gouvernement peut délivrer le permis, assortir le permis de conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux ou refuser le permis.

Il peut également consentir les dérogations visées à l'article 126, § 11.

En outre, le Gouvernement peut accorder le permis en s'écartant des prescriptions réglementaires des plans visés au titre II dès que la modification de ces plans a été décidée dans le but de permettre la réalisation des actes et travaux d'utilité publique qui sont l'objet de la demande de permis, pour autant que, dans la décision de modifier le plan, l'autorité compétente ait justifié que la modification ne concerne que l'affectation de petites zones au niveau local et ne soit pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement compte tenu des critères énumérés à l'annexe D du présent Code. Dans ce cas, la demande du permis est soumise aux mesures particulières de publicité visées à l'article 188/7.

Les alinéas précédents sont applicables à l'avis du Collège d'urbanisme lorsque celui-ci tient lieu de décision conformément à l'article 188/3 ».

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 dénaturation 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.

En l'espèce, la version de la note explicative accompagnant la dernière version des plans modifiés comporte un calcul de la moyenne des hauteurs des constructions situées sur les terrains adjacents, en prenant en considération 48 constructions identifiées avec précision, et indique ce qui suit :

« En termes de gabarit, l'analyse des hauteurs des constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré donne une hauteur moyenne sur faite de 11,27 m à comparer aux 11,95 mètres de point haut du bâtiment projeté (par

rapport au niveau moyen du terrain). La hauteur maximale du bâtiment projeté (par rapport au niveau moyen du terrain) est donc légèrement supérieure à la hauteur moyenne des bâtiments voisins de la parcelle, ce qui nécessite une dérogation (voir page 13, *infra*).

[...]

Les gabarits de la drève des Maricolles sont majoritairement de type R+2+toit. Il en va de même pour la rue 't Hof te Overbeke.

L'avenue du Cognassier ainsi que le clos Européen présentent des gabarits moins homogènes et certains "anormalement bas". Les nouveaux immeubles voisins (immeubles "rouges" de la SLRB) sur le talus dominant le terrain sont construits suivant un gabarit R+1+ étage en retrait ».

Il n'est pas démontré que ce calcul de la hauteur moyenne des constructions ne tient pas compte des « constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré » au sens de l'article 8, § 1^{er}, du Titre I^{er} du RRU.

Par ailleurs, l'acte attaqué comprend une motivation indiquant les motifs pour lesquels l'autorité a estimé que la dérogation à l'article 8, § 1^{er}, du Titre I^{er} du RRU est admissible de la manière suivante :

« L'immeuble se situe sur un terrain présentant une forte déclivité et son architecture permet d'épouser la pente. Le gabarit à toiture plate se décline sur différents niveaux de toiture, également suivant la pente du terrain, ce qui adoucit l'impact et la perception de la volumétrie.

Il convient également de rappeler que le gabarit a été réduit devant l'autorité de première instance, pour répondre aux différents avis et réclamations. L'impact de l'immeuble a ainsi diminué, que ce soit sur les jardins situés du côté du Village Européen ainsi que la promenade verte, étant entendu que des mesures d'intégration paysagères sont dorénavant prévues ».

La comparaison des plans initiaux et de ceux déposés en dernier lieu devant le Gouvernement montrent une réduction du gabarit, spécialement pour la partie du bâtiment situé à hauteur des n^{os} 9-10 de la rue du Village Européen. Il n'est dès lors pas établi que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en se fondant notamment sur cet élément pour accorder la dérogation critiquée.

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

VI.2.2. Seconde branche

L'article 188/4, § 5, du CoBAT tend à permettre au Gouvernement de délivrer un permis dès la réception de plans modifiés introduits par le demandeur. L'objectif est d'éviter que, dans l'hypothèse envisagée, la procédure administrative doive être recommencée et plus particulièrement les mesures de publicité et les demandes d'avis. Cette disposition contient trois conditions cumulatives, la première

étant que les modifications ne peuvent pas affecter l'objet de la demande, la deuxième qu'elles ne peuvent qu'être accessoires, et la troisième qu'elles doivent viser à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux.

Les modifications qui peuvent être apportées au projet initial restent dans les limites prévues par l'article 188/4, § 5, du CoBAT lorsqu'elles n'impliquent aucun changement important du gabarit, du volume, de la structure, de la répartition ou de l'affectation des espaces, par rapport aux plans déposés initialement, n'ont qu'un impact mineur sur le projet architectural global et ne procèdent pas d'options architecturales et esthétiques fondamentalement différentes du projet initial. Le caractère accessoire d'une modification peut être apprécié avec plus de souplesse lorsque celle-ci a pour résultat de diminuer le gabarit, l'emprise ou la portée du projet en vue de rencontrer, en tout ou en partie, les objections émises à son encontre au cours de la procédure administrative.

Il n'est pas non plus démontré qu'il existe une différence entre les plans déposés en dernier lieu devant le Gouvernement et ceux qui ont fait l'objet d'une enquête publique du 17 octobre au 10 novembre 2021 qui implique nécessairement que les modifications apportées à ces derniers ne peuvent être qualifiées d'accessoires.

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

Les conclusions du rapport peuvent ainsi être suivies.

Le rejet du recours en annulation entraîne, par voie de conséquence, celui de la demande de suspension.

VII. Indemnité de procédure

Dans une note de liquidation de dépens déposée sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 28 mai 2024, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure évaluée à son montant de base, à la charge des parties requérantes. 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 le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation et la demande de suspension sont rejetées.

Article 3.

Les requérants supportent 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 à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 21 juin 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart