

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 261.734 du 12 décembre 2024

A. 231.395/XV-4508

En cause : **H.L.**,
ayant élu domicile chez
M^e Valentine KEULLER, avocate,
chaussée de La Hulpe, 150
1170 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,
rue de la Luzerne, 40
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 juin 2020, le requérant demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2020 décidant de lui refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser l'installation d'un carport dans la zone de cours et jardins latérale de son habitation sise drève des Saules, 6, à 1020 Laeken, et déclarant non fondé le recours introduit à l'encontre de la décision de refus de permis d'urbanisme de la Ville de Bruxelles du 12 septembre 2017 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2024.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Valentine Keuller, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le requérant est propriétaire et résident d'une maison unifamiliale sise drève des Saules n° 6, à 1020 Bruxelles.

2. En 2015, il réalise des travaux visant à l'installation d'un carport dans la zone de cours et jardins latérale de sa maison. Il ne demande pas de permis d'urbanisme.

Un de ses voisins s'adresse à la ville de Bruxelles pour contester cette construction.

3. Le 26 juillet 2016, un agent de la ville de Bruxelles informe le requérant que le carport installé est constitutif d'une infraction, et qu'il doit être retiré. L'agent attire son attention sur l'existence d'un plan particulier d'affectation du sol (PPAS) « Quartier des Saules » et d'une convention signée le 9 octobre 1953 à laquelle le plan se référerait.

4. Le 22 février 2017, le requérant introduit une demande de permis d'urbanisme dans le but de faire régulariser son carport.

Un accusé de réception actant le caractère complet et recevable de la demande daté du 8 juin 2017 est notifié au requérant.

5. Une enquête publique se déroule du 9 au 23 juin 2017 sur le territoire de la ville de Bruxelles.

Huit réactions sont introduites dont une pétition comportant 12 signatures, favorable au projet et une pétition de 4 signatures, défavorable au projet.

6. Le 4 juillet 2017, la commission de concertation émet un avis défavorable. Elle estime que le projet déroge à une donnée majeure du PPAS, à savoir la différence entre les zones constructibles et les zones de cours et jardins.

7. Par une délibération du 31 août 2017, notifiée par courrier recommandé du 12 septembre 2017, la ville de Bruxelles refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Les motifs de cette décision sont les suivants :

« Attendu qu'il existe, pour le territoire où se situe le bien, un plan particulier d'affectation du sol en vigueur autre qu'un plan particulier d'affectation du sol approuvé sur la base de l'article 17 de la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

[...]

Considérant que le projet déroge au PPAS en vigueur, article 1^{er}, en ce que le carport est implanté en dehors de la zone bâissable ;

Considérant que l'article 1^{er} du PPAS précise que "l'implantation des constructions, prévue au plan devra être respectée rigoureusement" ;

Considérant qu'il s'agit d'une donnée essentielle de ce PPAS à laquelle il ne peut être dérogé ;

Considérant que cette disposition permet d'harmoniser le développement du quartier en définissant clairement les zones constructibles des zones de cours et jardins ;

[...] ;

Considérant que la dérogation à la zone de construction n'a pas été accordée par la commission de concertation ;

Considérant de ce qui précède, que le projet ne s'accorde pas aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et est contraire au bon aménagement des lieux ».

Cette décision ordonne la cessation de la situation jugée illicite.

8. Le 7 octobre 2017, le requérant introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il demande également à être entendu par le collège d'Urbanisme.

9. Le 21 novembre 2017, le requérant envoie une note au collège d'Urbanisme dans laquelle il conteste l'application de prescriptions de la convention qui ferait partie du PPAS de la drève des Saules selon la ville de Bruxelles.

10. Le 23 novembre 2017, le requérant est entendu par le collège d'Urbanisme. À la suite de cette audition, une agente de la ville de Bruxelles communique au collège certaines informations à propos du PPAS de la drève des Saules. Selon elle, le PPAS reprend l'entièreté des dispositions de la convention litigieuse.

11. Le 21 décembre 2017, le collège d'Urbanisme émet un avis défavorable en raison d'une méconnaissance jugée essentielle du PPAS précité.

12. Le 16 août 2018, le requérant adresse un courriel au cabinet du secrétaire d'État chargé de l'urbanisme dans lequel il fait encore valoir des arguments de défense.

13. Le 5 mars 2020, le Gouvernement adopte une décision de rejet du recours au terme de la motivation suivante :

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitations à prédominance résidentielle au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001 ;

Considérant qu'il existe, pour le territoire où se situe le bien, un plan particulier d'affectation du sol dénommé "Saules", approuvé par arrêté royal du 9 janvier 1956 ;

Considérant que la demande vise à régulariser, dans la zone de retrait latérale de droite de la villa sise drève des Saules, 6, l'installation d'un carport composé d'une toiture translucide bombée supportée par une structure métallique blanche ;

Considérant que c'est pour de justes motifs, que le Gouvernement adopte, que le Collège d'urbanisme a émis un avis défavorable sur la demande ;

Qu'en effet, le PPAS prévoit que ces prescriptions urbanistiques et architecturales sont reprises dans la convention du 9 octobre 1953 ; que les prescriptions de la convention d'ordre urbanistique et architecturale de la convention font donc partie intégrante du PPAS et ce, indépendamment de la validité de ladite convention ; que cette prescription se voit appliquer les dispositions du CoBAT y relative ;

Que le point 1 de la convention dispose que "l'implantation des constructions prévues au plan devra être respectée rigoureusement" ;

Que le carport, bien que facilement démontable, n'est pas moins une installation fixe et donc, une construction ;

Que, dès lors, la demande déroge au PPAS en ce que le carport s'implante en dehors des limites de la zone bâissable telle que représentée sur le plan ;

Qu'en vertu de l'article 155, § 2, du CoBAT, il ne peut être [dérogé] aux données essentielles d'un PPAS, dont les affectations ;

Qu'à moins d'une modification future du PPAS, une construction en dehors de la zone prévue au plan ne peut pas être légalement autorisée ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est envoyée au requérant par un courrier recommandé du 7 mai 2020.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant prend un moyen unique « de la violation de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation, des articles 174 et 325, § 1^{er}, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), 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 violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, il fait grief à l'acte attaqué de fonder le refus de permis sur une convention d'ordre privé en indiquant qu'elle constitue « les prescriptions littérales du PPAS "Les Saules" » alors que ces dispositions n'ont pas été soumises à enquête publique, n'ont pas été approuvées par le conseil communal ou par le Roi et n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*.

Il expose que la procédure d'adoption des plans particuliers d'aménagement du territoire était fixée par un arrêté du Régent du 12 septembre 1940 concernant l'urbanisation de certaines communes en vue de la restauration du pays. Il se réfère à l'arrêt n° 244.377 du 2 mai 2019 qui s'est également prononcé sur l'adoption d'un plan particulier d'aménagement particulièrement ancien.

Selon lui, le PPAS de la drève des Saules n'a pas respecté la procédure précitée dans la mesure où le plan n'a pas fait l'objet d'une approbation par arrêté

royal et n'a pas été publié au *Moniteur belge* et que la « convention » censée constituer les prescriptions littérales n'a pas été soumise à enquête publique, n'a pas été approuvée par le conseil communal ni par le Roi et n'a pas été publiée au *Moniteur belge*. Il en conclut que ce PPAS n'a pas de valeur réglementaire ni aucune force obligatoire.

Dans une seconde branche, il reproche à la partie adverse de ne pas répondre, dans l'acte attaqué, aux arguments qu'il a développés quant au caractère prétendument obligatoire de la convention précitée dans ses courriers du 21 novembre 2017 et du 16 août 2018.

Il note que la décision attaquée se réfère à un courriel de 23 novembre 2017 dont il n'a obtenu copie que le 28 mai 2020, soit postérieurement à l'acte attaqué.

Il estime qu'il appartenait à la partie adverse de vérifier la légalité du PPAS et d'exposer, dans sa décision, les motifs pour lesquels elle ne rencontre pas ses objections. Il en déduit qu'elle n'a pas exercé son pouvoir d'appréciation « de manière raisonnable » et a mis en péril le principe général de bonne administration.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse considère que l'affaire en cause se distingue de celle ayant abouti à l'arrêt n° 244.377 du 2 mai 2019.

Elle rappelle que l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation fixe le contenu du plan et la procédure d'adoption de ces plans. Elle indique qu'il ressort des données disponibles que le conseil communal de la ville de Bruxelles a adopté un projet de plan particulier le 28 novembre 1955 qui comprenait à la fois l'ouverture d'une nouvelle voirie, la nécessité de prévoir un alignement et des affectations en distinguant entre les zones de bâtisse et les zones de cours et jardins et indiquait, s'agissant des prescriptions littérales, que « pour les prescriptions urbanistiques et architecturales, il y a lieu de consulter la convention du 9 octobre 1953 ». Elle ajoute que le projet de plan a été soumis à enquête publique du 12 au 28 novembre 1955 et que le plan a été adopté définitivement par le collège des bourgmestre et échevins le 9 janvier 1956. Elle note encore que le cartouche du plan mentionne notamment « vu pour être annexé à l'arrêté de ce jour. Bruxelles, le 20.8.1956 (...). Le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction ». Elle précise qu'a été publié au *Moniteur belge* des 10-11 septembre 1956 (p. 6015) l'arrêté royal du 20 août 1956 approuvant « la délibération du conseil communal de Bruxelles (province de Brabant) du 9 janvier 1956 adoptant

un plan général d'alignement pour l'ouverture d'une rue entre l'avenue de l'Araucaria et l'avenue de la Sarriette ». Elle s'étonne de cette publication dans la mesure où l'article 3 de l'arrêté-loi précité dispose que l'adoption d'un plan particulier dispense de l'adoption d'un plan d'alignement.

Elle fait également valoir que le PPAS litigieux est repris en annexe I dans le projet de plan régional d'affectation du sol (PRAS) et sur le site internet de la ville de Bruxelles. Elle en déduit que le PPAS a bien été valablement adopté et dispose d'une force exécutoire nonobstant l'absence de preuve de la publication du PPAS n° 16-10 « Quartier des Saules ».

Elle juge que la motivation est exacte, pertinente et légalement admissible. À son estime, celle-ci contient une réponse suffisante aux arguments avancés par le requérant lors de son recours.

À titre subsidiaire, elle s'interroge sur l'intérêt au moyen du requérant en ce que, selon elle, dans l'hypothèse où les prescriptions littérales de la convention ne peuvent être incluses dans le PPAS, la convention du 9 octobre 1953 devrait continuer à produire ses effets juridiques, au titre de servitude, qui lie le requérant. Elle relève en effet qu'en son 27°, la convention impose la mention de toutes ses clauses dans les actes translatifs de propriété.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Le requérant considère que la circonstance que le projet de PRAS fasse référence au PPAS litigieux « dans la situation existante de droit » n'a pas pour effet d'attribuer une force exécutoire à ce plan. Il déduit de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la présentation générale du projet de plan et du plan régional d'affectation du sol que le PRAS n'a pas pour objet de donner un caractère normatif à des PPAS, les « cartes de la situation existante de droit et de fait » étant indicatives.

À propos de l'argumentation présentée à titre subsidiaire par la partie adverse, il relève que la convention signée le 27 novembre 1951 par le collège des bourgmestre et échevins, sous réserve de l'approbation par le conseil communal, n'a fait l'objet d'aucun acte authentique et n'a pas été enregistrée. Il précise qu'il n'en a eu connaissance qu'au moment où il a été amené à introduire une demande de permis d'urbanisme et que son titre de propriété n'en fait pas mention.

Il considère, enfin, que la partie adverse ne répond pas à son moyen lorsqu'il dénonce l'absence de prise en considération de ses observations ayant trait

à la validité de la convention. Il déplore l'absence de motifs relatifs à la remarque selon laquelle certains garages sont construits, dans le périmètre du PPAS, en zones de cours et jardins latérales.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse développe ses arguments dans les termes suivants :

- « 3.1. La situation du cas d'espèce a été examinée au regard des standards actuels mais sans avoir égard aux techniques prévalant dans les années 50 en matière d'alignement et d'aménagement du territoire.

En d'autres termes, le plan approuvé par un arrêté royal du 20 août 1956 pourrait avoir été qualifié à tort de plan particulier d'aménagement.

3.2. Historique de la Drève des Saules

a. Au tout début des années '50, l'architecte Roger Moureau a porté le projet de création d'une nouvelle voirie entre l'avenue de l'Araucaria et l'avenue de la Sarriette. La volonté de son auteur était de conférer un caractère privé à cette nouvelle voirie qui sera dénommée "Drève des Saules" (voir podcast RTBF).

b. Par une délibération du 27 novembre 1951, le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles marque son accord de principe sur la création de cette voirie.

c. Le 9 octobre 1953, une convention est signée entre la Ville de Bruxelles et les différents propriétaires de la future drève. Cette convention modalise les conditions dans lesquelles la Ville de Bruxelles accepte d'ouvrir cette nouvelle voirie. Elle fixe en conséquence les modalités d'ouverture de la voirie et d'aménagements des futurs bâtiments. Sont plus particulièrement déterminés :

- la nécessité de vendre, dans un certain délai, les lots non encore attribués ;
- la matérialisation du caractère privé de la voirie avec l'installation des portes en fer forgé ;
- la distinction entre les zones bâtissables et non bâtissables pour chaque parcelle (dont les zones de recul et les zones de cours et jardins) ;
- la répartition des charges liées à l'entretien de la voirie vu son caractère privé ;
- les critères d'implantation des constructions.

Le respect de l'ensemble de ces conditions au moment de la signature de la convention mais également pour le futur se matérialise par la 27^e condition qui précise :

"27° a) Les propriétaires intéressés s'engagent tant pour eux-mêmes que pour leurs ayant causes ou ayant droits. Ils seront tenus notamment d'imposer toutes les clauses de la convention aux futurs acquéreurs éventuels de leurs biens en les insérant dans les actes translatifs.

D'autre part, ils seront tenus pour solidairement responsables de l'inexécution des clauses et en général de tout manquement au respect des clauses de la présente convention ayant un caractère collectif au regard de la Ville.

b) Les clauses reprises sous a) devront être imposées aux acquéreurs futurs et ce, par chacun des propriétaires successifs des biens. Cette dernière obligation devra elle-même être insérée dans tous les actes translatifs".

d. Après l’approbation de cette convention, un plan est dressé par le service compétent de la Ville de Bruxelles et est intitulé :

« Plan particulier – création d’une drève av. de l’Araucaria ».

La particularité de ce plan réside dans le fait qu’il renvoie aux conditions d’aménagement fixées par la convention de 1953 :

“ Pour les prescriptions urbanistiques et architecturales, il y a lieu de consulter la Convention du 9 octobre 1953”.

Ce plan a été approuvé par le conseil communal en séance du 3 octobre 1955 et soumis à la consultation publique du 12 au 28 novembre de la même année.

Il a été définitivement approuvé par le conseil communal en séance du 9 janvier 1956. L’ensemble de ces informations se trouve sur le cartouche du plan.

e. Par un arrêté du 20 août 1956, le Roi approuve la délibération du Conseil communal du 9 janvier 1956 et précise son objet comme suit :

“Vu la délibération du conseil communal de Bruxelles (province de Brabant) du 9 janvier 1956 adoptant un plan général d’alignement pour l’ouverture d’une rue entre l’avenue de l’Araucaria et l’avenue de la Sariette ; [...]”.

Cet arrêté porte la référence "A.2043-148" et a été publié au *Moniteur belge* des 10 et 11 septembre 1956.

f. Le dossier est renvoyé à la Ville de Bruxelles et le plan porte la mention suivante :

“ ADMINISTRATION DE L’URBANISME –
Vu pour être annexé à l’arrêté de ce jour.
Bruxelles, le 20.8.1956 – n° A2043/148
Le Ministre des Travaux Publics et de la Reconstruction”.

On relèvera que la référence reprise dans le plan correspond à celle indiquée dans l’arrêté royal (“A 2043/148”).

Il y a donc un lien évident entre le projet visé par le plan et l’arrêté royal.

3.2. Déduction de ce qui précède

a. Le raisonnement suivi jusqu’à présent tend à considérer que deux actes distincts auraient été adoptés, à savoir un plan particulier d’aménagement (qui n’aurait pas été publié au *Moniteur belge*) et un plan d’alignement (dont la publication est démontrée).

L’appellation de plan d’aménagement semble avoir été donné à un plan général d’alignement qui prévoit l’ouverture d’une nouvelle voirie sous réserve de l’acceptation de conditions fixées dans une convention sous seing privé. La confusion pourrait provenir du fait que les conditions fixées par la Ville de Bruxelles portaient sur des prescriptions liées à l’aménagement des parcelles ainsi que les caractéristiques des constructions de part et d’autre de la nouvelle voirie à créer.

Il ressort de la doctrine contemporaine à l'adoption de l'acte qu'il était habituel pour une autorité publique de conditionner l'ouverture d'une voirie et de fixer des règles d'aménagement via une convention sous seing privé.

Le Professeur Bure, cité par Monsieur l'Auditeur, précise à ce propos :

“18. - Formalités d'ouverture. – Aux termes de l'article 2 de la loi, les particuliers ne peuvent ouvrir de voies de communication à travers leurs propriétés qu'après avoir obtenu l'autorisation de l'administration communale, et conformément au plan adopté.

Une controverse est née de l'imprécision des termes “administration communale”. Désignent-ils le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins ? Les deux thèses sont longuement exposées dans Marcotty (*op. cit.*, n^{os} 187, 188 et 189), qui conclut en faveur du conseil communal, en invoquant des passages des travaux préparatoires, lesquels paraissent déterminants. “La loi du 1^{er} février 1844, dit Marcotty, n'a en rien modifié les règles de compétence établies en matière de voirie par la loi communale ; il faut donc assimiler sous ce rapport les chemins, rues, impasses créés sur les fonds privés par l'initiative des particuliers, dans les villes et les agglomérés des communes rurales, aux voies de communication établies par les communes elles-mêmes et à leurs frais ; en conséquence, lesdits chemins, rues, impasses ne peuvent être ouverts que moyennant l'autorisation du conseil communal, qui en adopte le plan, et l'autorisation délivrée par le conseil est soumise à l'avis de la Députation permanente et à l'approbation du Roi, conformément à l'article 76, 7^o, de la loi communale”.

Nous partageons cet avis. Dès l'instant que, pour ouvrir une rue, il faut un plan (et l'article 2 de la loi l'exige), ce plan ne peut être autre chose qu'un plan général d'alignement, et l'article 76, 7^o, de la loi communale est applicable d'office. Mais il faut souligner que l'approbation royale qui intervient par le jeu de cet article ne peut porter que sur le plan lui-même. Les conditions étrangères au tracé et à la largeur de la rue, et auxquelles la commune subordonne l'ouverture de celle-ci ne sont pas sujettes à approbation, parce que la loi sur la police de la voirie, non plus que la loi communale, n'en soufflent mot et que toute limitation au principe de l'autonomie communale ne peut procéder que d'un texte légal formel. – Voir MACAR, *op. cit.*, n^o 627.

C'est ce qu'a décidé la Cour de cassation (14 févr. 1935, Pas., I, 156), dans les termes ci-après :

“Attendu que, lorsque l'ouverture d'une rue nouvelle est décidée par un conseil communal, sa délibération relative à cet objet doit être soumise à l'avis de la Députation permanente et à l'approbation du Roi ;

Que cette délibération, acte unilatéral du pouvoir communal, ne se confond pas avec les conventions que la commune peut croire utile de conclure, en vue de permettre ou d'effectuer les travaux nécessaires à la création de la voie nouvelle ;

Attendu qu'aucune disposition légale ne fait dépendre de la volonté du Roi la force obligatoire de pareils accords, en tant qu'ils concernent les intérêts privés.”

Cependant, des mesures de suspension et d'annulation peuvent être prises par l'autorité supérieure sur le pied des articles 86 et 87 de la loi communale, si cette autorité estime qu'il y a violation de la loi ou atteinte à l'intérêt général” (V. BURE, “Voirie et construction – urbanisme”, Les Nouvelles – Lois Politiques et Administratives, Tome IV, 1955, pages 153 et 154 – nouvelle pièce 18).

Ce faisant, si des prescriptions adoptées sous seing privé accompagnent le plan général d'alignement, l'approbation royale ne peut porter que sur le seul alignement. Il n'en demeure pas moins que la Ville de Bruxelles a subordonné l'ouverture de la voirie à des conditions formalisées dans la convention de 1953. Cette manière d'urbaniser a été confirmée dans le rapport de Monsieur le Premier Auditeur J. Hoeffler dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'arrêt n° 36.828 du 23 avril 1991 :

“La législation du XIX^e siècle n'a, néanmoins, fait appel aux instruments réglementaires que dans une mesure limitée : alignements, police de la construction. Elle a, pour le surplus, essentiellement eu recours aux procédés de droit civil, en particulier aux servitudes du fait de l'homme et aux obligations conventionnelles, pour ce qui constitue le fondement de l'aménagement urbain, à savoir le lotissement, la destination, l'implantation, le volume et l'aspect des constructions, l'extension des jardins à l'intérieur des îlots.

L'urbanisme du XIX^e siècle a, dès lors, suivi des voies juridiques très différentes de celle que prévalurent à partir de 1946. Il n'y eu par recours aux plans particuliers d'aménagement réglementaires et aux permis de lotir, mais bien aux clauses contractuelles circonscrivant les droits des propriétaires et orientant leurs initiatives, conformément aux engagements souscrits par ceux-ci.

Les dispositions appropriées, dont dépend la bonne ordonnance de l'ensemble bâti et la sauvegarde de la verdure des propriétés privées, trouvèrent leur place dans des multiples conventions conclues entre les communes, les lotisseurs et les acquéreurs de terrain. Ces dispositions étaient finalement insérées dans les titres de propriété, s'imposant ainsi aux constructeurs, aux acquéreurs et à leurs successeurs, non pas sous la forme de prescriptions de police et de servitudes d'utilité publique, mais bien sous celle d'obligations civiles » (Amén, 1991/3, page 157).

b. S'il se déduit de ce qui précède, et contrairement à ce qui a pu être écrit précédemment, que les prescriptions conventionnelles ne peuvent être assimilées à un plan d'aménagement, elles s'imposent néanmoins tant à l'autorité qu'au requérant.

La partie adverse ne peut suivre la thèse de Monsieur l'Auditeur selon laquelle les prescriptions conventionnelles relèveraient exclusivement du droit civil en manière telle qu'elles ne pourraient pas être prises en considération par l'autorité dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis.

La jurisprudence du Conseil d'État citée par Monsieur l'Auditeur concerne la prise en considération par l'autorité d'informations communiquées par un tiers (souvent un riverain dans le cadre de l'enquête publique) et qui prétendent qu'un éventuel droit civil serait méconnu par le projet. La position du Conseil d'État est aujourd'hui claire en considérant que ce qui relève du privé reste dans le privé sauf si l'absence de prise en considération du droit civil concerné par l'autorité est susceptible d'aboutir à une mauvaise urbanisation.

Le cas d'espèce est sensiblement différent dans la mesure où

- d'une part, la convention sous seing privée évoquée a été élaborée et signée par la Ville de Bruxelles. De telles règles ont été assimilées à des prescriptions urbanistiques pendant de nombreuses années avant l'adoption de la loi organique de 1962,

- d'autre part, et en tout état de cause, la convention participe à l'appréciation du bon aménagement des lieux dès lors que des règles d'aménagement ont été imposées par l'autorité en lien avec la création de la future voirie privée. Il en sera ainsi aussi longtemps que les prescriptions reprises dans la convention ne s'opposeront pas à celles du PRAS ou d'un futur PPAS.

Ce faisant, ne pas prendre en compte cette convention et les règles d'aménagement qu'elle impose reviendrait à créer une mauvaise urbanisation au sens de la jurisprudence du Conseil d'État.

Enfin, les références citées par Monsieur l'Auditeur en lien avec les droits de riveraineté ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce. La voirie créée est, en effet, une voirie privée comme c'est explicitement précisé dans la convention de 1953 et illustré en situation actuelle puisque les accès sont toujours munis de grilles.

c. Il en résulte que quelle que soit la qualification donnée au plan approuvé par l'arrêté royal du 20 août 1956, il n'en demeure pas moins qu'il a été valablement pris en considération par l'autorité.

Il s'impose également au requérant puisque la convention doit nécessairement avoir été reprise dans son acte d'achat. Elle lui est donc opposable conformément à l'article 1134 du Code civil.

4. Le requérant n'a donc pas intérêt à son moyen unique ».

IV.2. Appréciation

Les articles 3 à 10 de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation disposent comme suit :

- « Article 3 : Les plans particuliers d'aménagement figurent pour les différents quartiers ou pour l'ensemble du territoire de la commune :
- a) La situation existante ;
 - b) Les limites exactes des zones d'affectation visées au b de l'article 2 ;
 - c) Le tracé définitif des voies de communication principales et secondaires à créer ou à modifier, tant en ce qui concerne la grande que la petite voirie, ainsi que le tracé des alignements de ces voies ;
 - d) Les prescriptions générales ou particulières relatives aux plantations et aux constructions, dans l'intérêt de la conservation, de la viabilité et de la beauté de ces voies publiques ;
 - e) Les prescriptions générales ou particulières relatives à l'hygiène, à la sécurité et à l'esthétique, en fonction du but poursuivi par le présent arrêté ;
 - f) Le périmètre des immeubles à exproprier, isolés ou groupés en zones, avec mention, d'après le cadastre, des parcelles et du nom de leur propriétaire et, pour chacune d'elles, de l'expropriant ;
 - g) En cas de remembrement ou de relotissement de biens-fonds les limites des lots nouveaux, avec mention, s'il y échet, que ces limites sont susceptibles de modification moyennant autorisation du Ministre des travaux publics.

L'approbation des plans particuliers, conformément à la procédure ci-après énoncée, dispense de toutes autres formalités légales pour le tracé des alignements, ainsi que l'observation des dispositions légales relatives aux enquêtes en matière d'expropriation.

Les prescriptions visées aux litt. d et e peuvent être étendues à tout le territoire délimité par le plan particulier ».

Article 4. Les, plans généraux et particuliers d'aménagement d'une commune sont dressés par celle-ci.

Un arrêté royal détermine dans quelles limites et à quelles conditions les frais d'établissement de ces plans seront supportés par l'Etat.

Article 5. Le Ministre des Travaux publics détermine les modalités de présentation des plans généraux ou particuliers d'aménagement, ainsi que la date extrême à laquelle ces plans doivent être approuvés par le conseil communal et soumis à l'enquête publique.

Article 6. Après cette approbation, les plans sont déposés pendant quinze jours à la maison communale, où le public est admis à en prendre connaissance. Ce délai court du jour où le dépôt est annoncé par affiches apposées dans la commune.

Il est justifié de l'accomplissement de ces formalités par un procès-verbal dressé par le collège des bourgmestre et échevins.

Les réclamations et observations sont faites par écrit, recueillies par le collège et annexées au procès-verbal. Celui-ci est clos par le collège, le jour suivant l'expiration du délai visé à l'alinéa 1^{er} du présent article.

Le conseil communal est appelé à prendre connaissance des résultats de l'enquête et à prononcer, dans le mois de la clôture du procès-verbal, soit le rejet des réclamations et des observations, soit l'approbation de plans modifiés en suite de celles-ci.

Article 7. Dans ce dernier cas, il est procédé immédiatement, dans les conditions prévues aux alinéas 1 à 3 de l'article 6, à une nouvelle et dernière enquête sur les résultats de laquelle le conseil communal n'a plus à se prononcer.

Article 8. Le plan, accompagné des procès-verbaux d'enquête et des délibérations du conseil communal, est soumis au Ministre des Travaux publics, il est statué par arrêté royal.

Article 9. En cas de refus d'une commune de dresser les plans comme il est prescrit à l'article 4, à défaut par elle de respecter les délais prévus aux articles 5, 6 et 7, ou en cas de rejet total ou partiel des plans approuvés par le conseil communal, le Roi peut se substituer à la commune pour dresser les plans. Ceux-ci sont soumis, par l'entremise et aux frais de la commune, à une enquête unique, dans les formes et les délais prescrits par les alinéas 1 à 3 de l'article 6. Le Roi statue sur le vu du procès-verbal d'enquête.

Article 10. Les arrêtés royaux statuant sur les plans sont publiés par extraits au *Moniteur*. Après cette publication, aucune invalidation totale ou partielle des plans n'est possible pour vice de procédure. Ils sont déposés dans les quinze jours à la maison communale, où le public est admis, en tout temps, à en prendre communication.

Ce dépôt est constaté par un procès-verbal dressé par le collège des bourgmestre et échevins ».

L'article 325, § 1^{er}, du CoBAT dispose comme suit :

- « Les plans particuliers d'aménagement approuvés sous l'empire de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation et de la loi du 29 mars 1962 restent en vigueur. Ils sont dénommés "plans particuliers d'affectation du sol". Il peut y être dérogé aux mêmes conditions que celles prévues par le présent Code pour les plans particuliers d'affectation du sol.

Toutefois, l'article 126, § 9, est d'application à la procédure de délivrance des permis et certificats dans le périmètre des plans particuliers d'aménagement approuvés en application de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation ou de l'article 17 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».

Par ailleurs, l'article 64, alinéa 1^{er}, du même Code dispose que « Le plan particulier d'affectation du sol a force obligatoire et valeur réglementaire en toutes ses dispositions ».

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'un plan particulier « de création d'une drève avenue de l'Araucaria » a été adopté le 9 janvier 1956 par la ville de Bruxelles. Sur ce plan, il est précisé « vu et adopté par le conseil communal de la ville de Bruxelles en séance le 9 janvier 1956 » et il porte la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté de ce jour, Bruxelles, le 20.08.1956 – n° A 2043/148 – Le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction ». Il y est également spécifié que « Pour les prescriptions urbanistiques et architecturales, il y a lieu de consulter la convention du 9 octobre 1953 ». Ce plan contient certaines inscriptions imposées par l'article 3 de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946, c'est-à-dire les limites exactes des zones d'affectation, le tracé des voies et le tracé des alignements de ces voies. La légende de ce plan indique la couleur de la zone « d'implantation des bâtiments » et celle de la zone « de cours et jardins ».

La partie adverse produit, avec son dernier mémoire, un arrêté royal du 20 août 1956 approuvant la délibération du conseil communal du 9 janvier 1956 « adoptant un plan général d'alignement pour l'ouverture d'une rue entre l'avenue de l'Araucaria et l'avenue de la Sariette ». Sur cet arrêté, est apposée la référence « A.2043-148 ». Il vise également le certificat constatant « que le plan a été soumis aux formalités d'enquête prescrites par la loi ». Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* des 10 et 11 septembre 1956.

Il n'est pas établi que le « plan particulier » précité soit bien le « plan général d'alignement » approuvé par l'arrêté royal précité. Dans son dernier mémoire et à l'audience, la partie adverse considère que seul un plan général d'alignement a fait l'objet d'un arrêté royal d'approbation.

S'agissant des prescriptions littérales urbanistiques et architecturales qui se trouvent dans la convention conclue entre la ville et les acquéreurs des terrains le 9 octobre 1953 et qui devaient être insérées dans les titres de propriété afin de pouvoir s'imposer aux propriétaires successifs sous la forme d'obligations civiles, la référence explicite figurant sur le plan précité, qui y renvoie, n'a pu avoir pour effet

de leur conférer une valeur réglementaire. Elles conservent leur nature exclusivement conventionnelle.

Cela étant, dans son examen de la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux, l'autorité qui statue sur une demande de permis d'urbanisme dans son périmètre peut se référer aux prescriptions urbanistiques et architecturales conventionnelles conclues entre la ville et les propriétaires privés, sans y être contrainte.

En l'espèce, il ressort de la motivation de la décision attaquée que la partie adverse a considéré que « la demande déroge au PPAS en ce que le carport s'implante en dehors des limites de la zone bâissable telle que représentée sur le plan » et qu'en « vertu de l'article 155, § 2, du CoBAT, il ne peut être [dérogé] aux données essentielles d'un PPAS dont les affectations ». Si la partie adverse peut estimer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que la construction d'un carport dans une zone de cours et jardins est contraire au bon aménagement des lieux, elle commet, en revanche, une erreur de droit en considérant, d'une part, qu'un PPAS existe et qu'il ne peut être dérogé à ses données essentielles et, d'autre part, que « les prescriptions (...) d'ordre urbanistique et architecturale de la convention font donc partie intégrante du PPAS et ce, indépendamment de la validité de ladite convention ». En outre, elle répond de manière erronée à l'argument de défense du requérant, lequel avait allégué l'absence de force obligatoire de cette convention.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée à titre subsidiaire par la partie adverse, elle ne peut être accueillie.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Il ressort de l'examen qui précède que la partie adverse s'est méprise sur la valeur contraignante des dispositions de la convention du 9 octobre 1953 précitée, ce qui est susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant 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'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2020, décidant de refuser au requérant le permis d'urbanisme tendant à régulariser l'installation d'un carport dans la zone de cours et jardins latérale de son habitation sise drève des Saules 6 à 1020 Laeken, et déclarant non fondé le recours introduit à l'encontre de la décision de refus de permis d'urbanisme de la ville de Bruxelles du 12 septembre 2017 est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 décembre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly