

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.667 du 20 juin 2025

A. 236.009/XV-5021

En cause : **la commune de Woluwe-Saint-Pierre**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Olivier VAN DER KINDERE
et Charlotte KIN, avocates,
avenue Lloyd Georges, 16
1000 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

K. E.,
ayant élu domicile chez
M^e Aurélie TRIGAUX, avocate,
chaussée de Wavre, 1945
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'avis favorable du Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 novembre 2021, tenant lieu de permis d'urbanisme pour « construire un ensemble de 12 logements (Projet Konkel), Clos des Adalias » à Woluwe-Saint-Pierre.

II. Procédure

Par une requête introduite le 24 avril 2022, K. E., bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué, demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 19 juillet 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 janvier 2025.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Louis Masure, *loco* M^{es} Olivia Van der Kindere et Charlotte Kin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Alexandre Devillé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Aurélie Trigaux, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier 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

1. La partie intervenante est propriétaire d'un bien sis clos des Adalias à Woluwe-Saint-Pierre (parcelle cadastrale 256C).

2. Le 19 juin 2019, elle introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur la construction d'un ensemble de 12 logements sur cette parcelle.

3. Le 13 janvier 2020, le fonctionnaire délégué délivre l'accusé de réception du dossier complet.

4. Le 22 avril 2021, le fonctionnaire délégué déclare le rapport d'incidences conforme et complet.

5. Du 14 mai au 14 juin 2021, le projet est soumis à une enquête publique.

6. Le 17 juin 2021, le procès-verbal de clôture d'enquête publique est établi. Il y est fait état de 34 réclamations et observations.

7. Le 24 juin 2021, la commission de concertation donne un avis défavorable unanime.

8. Le 6 juillet 2021, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante donne un avis défavorable unanime. Cet avis ayant été communiqué hors délai, il est réputé favorable, conformément à l'article 177, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ancien CoBAT.

9. Le 20 août 2021, le fonctionnaire délégué refuse le permis d'urbanisme, en faisant siens les motifs de l'avis de la commission de concertation.

10. Le 20 septembre 2021, la partie intervenante introduit, auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, un recours contre la décision du fonctionnaire délégué.

11. Le 15 novembre 2021, la partie intervenante dépose des plans modificatifs.

12. Le 18 novembre 2021, le Collège d'urbanisme donne un avis favorable sur le recours.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est libellé comme suit :

« [...] »

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation à prédominance résidentielle au plan régional d'affectation du sol (PRAS) ;

Considérant que la demande a été introduite avant le 1^{er} septembre 2019, date d'entrée en vigueur du nouveau CoBAT ;

Qu'elle porte sur deux parcelles non bâties qui présentent une surface totale de 5954,72 m² (la parcelle cadastrée 256C présente une surface de 5736,72 m² et la parcelle 258n présente une surface de 218 m²) ;

Qu'elle vise à y construire un ensemble de 12 logements, répartis sur deux volumes accessibles depuis le clos des Adalias (entrée du parking souterrain) et le chemin vicinal Konkel (cheminements vélos et piétons), présentant des gabarits R+2+toiture plate ;

Considérant que, par courrier électronique du 15 novembre 2021, le conseil de la requérante a d'initiative transmis des plans modificatifs tendant à supprimer la dérogation à l'article 7 du Titre I du RRU sollicitée devant l'autorité de première instance, qu'un plan paysagé dressé à l'échelle 1/200^e y est joint ;

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 CoBAT, que le dépôt des plans modifiés entraîne, de manière irrévocable, leur substitution de plein droit aux plans originaux ;

Que, par conséquent, l'examen doit se faire sur la base des plans modificatifs datés du 5 novembre 2021, portant le titre "suppression de la dérogation à l'article 17 du RRU", signés par la [partie intervenante] et [son architecte] ;

Inscription du projet dans le périmètre d'un permis de lotir :

Considérant que la parcelle 258n est reprise en zone de cours et jardins au permis de lotir délivré à la société momentanée Socatra – De Waele – SDS Punt Vastogoeed België par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Pierre le 3 mars 2009 ;

Qu'aux termes de la prescription 0305 de ce permis de lotir, les zones de cours et jardins "sont affectées aux jardins et aux dallages en surfaces restreintes. Les constructions en sous-sol sont autorisées pour les zones de logements plurifamiliaux, pour répondre aux critères de parcage et aux impératifs techniques" ;

Que cette prescription ne contient pas de clause *non aedificandi* absolue puisque des "dallages en surfaces restreintes" y sont autorisés, que les autres constructions situées dans le périmètre du permis de lotir présentent, en façade avant, des accès dallés situés en zone de cours et jardins, que ces aménagements ont été autorisés par des permis d'urbanisme 194/2009 du 25 août 2009 (construction des maisons unifamiliales clos des Adalias) et 228/2011 du 6 septembre 2011 (construction de l'immeuble à appartements 22 – 26 avenue Olieslagers) ;

Que la zone de cours et jardins peut accueillir, "sur une surface restreinte", les dallages nécessaires à l'entrée du projet sans qu'il soit dérogé au permis de lotir précité ;

Considérant en tout état de cause qu'il est possible de déroger aux prescriptions d'un permis de lotir (C.E., n° 233.705 du 2 février 2016, Delmarche), que la dérogation ne peut porter atteinte aux données essentielles du plan, qu'il a été décidé qu'une dérogation permettant d'étendre de 30 % la superficie d'une construction en zone de cours et jardins, dès lors que la superficie restante est suffisante pour que le quartier conserve le caractère que le plan a voulu lui conférer, ne porte pas atteinte aux données essentielles dudit plan (C.E., 18.059 du 21 janvier 1977, Lauvaux) ; qu'en l'espèce, le projet ne déroge pas à une donnée essentielle

du permis de lotir puisqu'il établit un dallage, autorisé par le permis, sur une portion réduite de la parcelle située en zone de cours et jardins ;

Qu'il s'ensuit que le projet est compatible avec l'inscription de la parcelle 258n dans le périmètre du permis de lotir délivré à la société momentanée Socatra – De Waele – SDS Punt Vastgoed België par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Pierre le 3 mars 2009 ;

Implantation et gabarits :

Considérant que le projet vise la construction de 12 unités de logement réparties en deux immeubles distincts hors-sol, implantés en ordre ouvert sur un parking enterré comprenant 30 emplacements de stationnement ;

Considérant que la parcelle cadastrée 256C, d'une surface de 5736,72 m², ne présente aucun intérêt paysager ; qu'il n'y a pas lieu, comme le soutient l'autorité de première instance, de "conserver la nature du site existant qui est dépourvu de toute construction", cette parcelle étant inscrite en zone d'habitation à prédominance résidentielle au PRAS ; que le projet prévoit l'abattage de deux arbres à haute tige (diamètres des troncs : 0,15 m et 0,37 m) qui ne présentent aucune qualité particulière ; que de nombreux arbres seront plantés (chêne, fargesia, osmanthus, magnolia, cornus, prunus, pommier, charme) suivant le plan paysager déposé à l'appui de la demande ; que le projet est conforme à la prescription 0.6 du PRAS en ce qu'il améliore les qualités esthétiques et paysagères de la parcelle ;

Considérant que le projet s'insère entre le clos des Adalias et le clos Marcel Fonteyne ; que ces deux voiries présentent des constructions de gabarits R+2+toitures plates et R+2+toitures à versants ; que des immeubles de gabarits R+5 sont construits le long de l'avenue Olieslagers, à quelques dizaines de mètres du projet ;

Que le projet présente un gabarit R+2+toiture plate et une hauteur de 10,7 mètres ; qu'il est conforme à l'article 8 du Titre I du RRU, relatif au gabarit des constructions isolées ;

Considérant que les deux immeubles projetés s'implantent en recul du clos des Adalias et du chemin Konkel ; que cette implantation permet de réduire les ombres portées sur les jardins voisins, comme cela ressort de l'étude d'ensoleillement reproduite dans le rapport d'incidences (pp. 30 et 31) ; que cette implantation permet de ménager une zone de retrait suffisante avec les habitations sises clos des Adalias et clos Marcel Fonteyne ; que ces dernières sont séparées du projet par leur propre jardin arboré, le chemin vicinal Konkel et une zone arborée de +/- 9 mètres selon le plan d'implantation ;

Considérant que l'immeuble principal présente une longueur de +/- 32 mètres ; que l'autorité de première instance est d'avis qu'il apparaît "monolithique et monotone" ;

Considérant que ce gabarit n'est pas excessif, compte tenu de son implantation en retrait de la voirie et de la présence, dans ce quartier, d'habitations en ordre fermé et d'immeubles présentant des gabarits similaires ou plus importants ; que les maisons accolées du clos des Adalias présentent une longueur totale de +/- 60 mètres ; que l'immeuble à appartements le long de l'avenue Olieslagers présente une longueur de +/- 90 mètres ; que les maisons accolées du clos Marcel Fonteyne présentent une longueur totale de +/- 42 mètres ;

Que les gabarits et l'implantation du projet s'intègrent dans le bâti environnant ;

Mobilité :

Considérant que la mobilité est un critère qui relève de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (C.E., n° 248.409 du 1^{er} octobre 2020, SA Immosaintes et Maguin-Vreux) ; qu'aux termes de l'article 2 du CoBAT, "le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager (...) ainsi que de la mobilité" ;

Que le projet sera accessible depuis le chemin Konkel par une venelle piétonne ; qu'un second accès, permettant le passage des automobiles vers le parking souterrain, est prévu par le clos des Adalias ;

Considérant que les prescriptions du permis de lotir précité précisent que le clos des Adalias "ménage une possibilité future d'extension vers les parcelles vierges sises à l'arrière du terrain (soit : la parcelle concernée par la demande)" ; que l'implantation de cet accès permet d'éviter la circulation de véhicules devant les n^{os} 2 à 18 du clos des Adalias ; qu'une estimation des flux attendus est produite dans le rapport d'incidences (p. 28) ; qu'il en ressort que la circulation de véhicules desservant 12 logements n'encombrera pas cette voirie de manière déraisonnable ;

Que l'accès au parking souterrain est placé dans l'axe de la voirie ; que les automobiles garées dans le parking ne doivent pas emprunter la voirie pour faire demi-tour ;

Considérant que le projet prévoit l'implantation de 30 emplacements de parking souterrains ; que chaque logement disposera au minimum d'un emplacement de parking, au maximum deux ; que le solde des emplacements (10) sera mis à la disposition des visiteurs des futurs occupants ;

Considérant que le nombre d'emplacements doit être analysé au regard de la typologie des logements proposés, de leur standing, de l'offre de transports en commun et/ou de mobilité douce et de la volonté de l'auteur du projet de ne pas engorger le clos des Adalias ;

Considérant que les 12 logements projetés sont répartis comme il suit : 2 appartements 1 chambre, 2 appartements 2 chambres, 2 duplex 2 chambres, 2 duplex 3 chambres, 2 penthouses 4 chambres et 2 maisons 4 chambres ; que le site est relativement éloigné des transports en commun ; que l'accès au centre-ville et aux quartiers de bureaux est malaisé en transports en commun et par les moyens de mobilité douce ; qu'au regard du programme de l'immeuble et de son implantation, le nombre d'emplacements de parking n'est pas excessif ; qu'il est compatible avec le plan *Good Move* (pp. 108 et s.) qui vise à favoriser le stationnement des véhicules hors voirie ;

Que le projet n'engendrera pas de problématique de mobilité déraisonnable dans ce quartier résidentiel, esthétique de l'immeuble et habitabilité des logements ;

Considérant que le projet s'articule autour de deux immeubles hors-sol tournés vers un espace vert central ; que leur esthétique est sobre, de couleurs claires et que les étages étant soulignés par des lignes continues ; que les toitures sont végétalisées ; qu'un système de corniches plantées permet d'étendre la végétalisation à tous les niveaux ; que ces plantations seront maintenues en toutes saisons grâce à l'arrosage automatique en basse pression relié à la citerne d'eau de pluie ;

Que les façades sont composées d'un parement en béton architectural poli et teinté dans la masse, texturé d'agréats de calcaire, de pierre bleue et marbre ; que les larges ouvertures vitrées donnent sur des terrasses inscrites dans le bâtiment ;

Que le point d'entrée piéton et la rampe de parking vers le sous-sol sont séparés du clos des Adalias par une grille métallique basse ;

Considérant que le projet propose une diversité de typologie de logements (2 appartements 1 chambre, 2 appartements 2 chambres, 2 duplex 2 chambres, 2 duplex 3 chambres, 2 penthouses 4 chambres et 2 maisons 4 chambres) ; qu'ils sont tous traversants et disposent chacun d'un espace extérieur (jardin ou terrasse) ; que des espaces collectifs de tailles généreuses sont prévus ; que chaque logement dispose d'un espace de rangement en cave ; que le projet est conforme aux normes d'habitabilité fixées au Titre II du RRU ;

Que le projet s'intègre dans le contexte bâti et non bâti environnant ; qu'il ne constitue pas une source de nuisances anormale pour le voisinage ; que son intégration paysagère a été étudiée ; qu'il ne densifie pas cette parcelle de manière excessive ; que les logements proposés sont qualitatifs ;

Que le permis sollicité doit être octroyé,

Le Collège [...] rend l'avis suivant :

Article 1 : Le permis d'urbanisme sollicité doit être octroyé.

Article 2 : Notification du présent avis est faite à [la partie intervenante], au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, au fonctionnaire délégué et au fonctionnaire délégué.

Article 3 : En l'absence de décision du Gouvernement sur rappel exercé conformément à l'article 173 du CoBAT, le présent avis tient lieu de décision d'octroi, en application de l'alinéa 3 de cet article.

[Suit l'indication des voies de recours devant le Conseil d'État]

[...] ».

13. Le 3 janvier 2022, la partie intervenante adresse au Gouvernement une lettre de rappel, conformément à l'article 173, alinéa 1^{er}, de l'ancien CoBAT.

Le Gouvernement ne prend aucune décision.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation des articles 5 et 6 du chapitre 3 du titre VIII du règlement régional d'urbanisme (« RRU »), de l'article 173 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), du principe de bonne administration et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la

motivation formelle des actes administratifs ».

Dans une première branche, elle fait valoir que le permis attaqué autorise la construction de 12 logements assortis de 30 emplacements de parking, alors qu'en application des dispositions en cause, le nombre maximal d'emplacements autorisables sans dérogation est limité à 24 et qu'aucune dérogation n'est octroyée par l'acte attaqué.

Dans une seconde branche, elle fait valoir que l'octroi d'un nombre d'emplacements excédant ce maximum est justifié par des motifs inadéquats.

Après avoir rappelé les termes des articles 5 à 7 du chapitre 3 du titre VIII du RRU, elle cite de la jurisprudence relative à l'octroi de dérogations à ces dispositions et à la motivation formelle de telles dérogations. Elle reproduit l'extrait de l'acte attaqué relatif au nombre d'emplacements de parking.

Sur la première branche, elle relève que l'acte attaqué autorise un *ratio* de 2,5 emplacements par logement, soit 30 emplacements pour 12 logements et indique que « ce nombre excède largement ce qu'autorise l'article 6 précité, qui prévoit un ratio maximal de 2 (donc 24 places au maximum) ». Elle souligne que cette hypothèse, non visée par l'article 7 précité, nécessite l'octroi d'une dérogation. Elle affirme que « l'acte attaqué n'octroie toutefois formellement aucune dérogation, cette éventualité n'étant même pas mentionnée ». Elle ajoute que « l'acte attaqué ne contient donc pas les motifs de droit requis, puisqu'il ne mentionne ni la disposition sur pied de laquelle une dérogation serait octroyée, ni ne justifie formellement en quoi il y a lieu de déroger à la règle notamment au regard de l'intérêt qu'il y aurait d'accorder la dérogation plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action et en quoi la dérogation sollicitée lui paraît demeurer dans les limites compatibles avec les objectifs du règlement ». Elle en déduit que l'acte attaqué viole les articles 5 et 6 du Titre VIII du RRU et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Elle considère que « le Collège d'urbanisme n'était en toute hypothèse pas habilité, suivant l'ancien article 174 du CoBAT applicable à cette demande, à octroyer de dérogation puisque, selon cette disposition, seul le Gouvernement bruxellois disposait donc du droit d'octroyer cette dérogation ». Elle en déduit qu'« à supposer que l'acte attaqué octroie une dérogation aux articles 5 et 6 du Titre VIII du RRU, *quod non*, et en tant qu'il tient lieu de permis à défaut de décision du Gouvernement, l'acte attaqué est donc illégal et doit être annulé ».

Sur la seconde branche, elle estime qu'« à supposer même que l'on puisse déduire l'octroi d'une dérogation de la motivation de l'acte attaqué, *quod non*, il doit

être constaté que ladite motivation ne satisfait pas aux conditions requises pour l'octroi d'une telle dérogation, ni à celles relatives contenues aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, dès lors qu'elle n'est pas adéquate au sens de ces dispositions ». Elle relève que l'acte attaqué justifie l'octroi d'emplacements supplémentaires « au regard de la typologie des logements proposés, de leur standing, de l'offre de transports en commun et/ou de la mobilité douce et de la volonté de l'auteur du projet de ne pas engorger le clos des Adalias », mais elle estime que, « ce faisant, il n'examine pas l'impact du stationnement en voirie du projet et autorise un dépassement des quotas en se fondant essentiellement sur le profil des usagers et sans se référer avec plus de précisions aux informations figurant notamment dans le rapport d'incidence (pages 22 à 29) ».

Elle rappelle que, dans sa décision du 20 août 2021 reprenant l'avis de la commission de concertation du 24 juin 2021, le fonctionnaire délégué a notamment relevé que le nombre d'emplacements supplémentaires prévus pour les invités était « démesuré », qu'il convenait de le réduire et a notamment conclu à la nécessité de diminuer le nombre d'unités de logement et de parkings. Elle reproduit des extraits du rapport d'incidences relatifs aux transports en commun et aux itinéraires cyclables. Elle déduit des distances des transports en commun mentionnées dans le rapport d'incidences que celui-ci « ne corrobore manifestement pas la motivation de l'acte attaqué ». Selon elle, « en considérant que le site est « relativement éloigné des transports en commun » ou que « l'accès au centre-ville et aux quartiers de bureaux est malaisé en transports en commun et par les moyens de mobilité douce », l'acte attaqué ne tient pas compte de ces informations reprises dans ledit rapport.

Elle allègue que l'acte attaqué, en autorisant un nombre d'emplacements de stationnement manifestement supérieur à la norme du RRU en se fondant sur la typologie et le standing des logements, ne prend pas en compte les conclusions du rapport d'incidences, lequel ne met pas en évidence de difficultés d'accès aux transports publics ou à la mobilité douce. Elle reproche également à l'autorité de ne pas avoir répondu aux critiques formulées à ce sujet par la commission de concertation et le fonctionnaire délégué. Elle soutient enfin que la motivation de l'acte est insuffisante et inadéquate, en méconnaissance des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que le projet présente 30 emplacements de parking pour 12 logements, soit un ratio de 2,5 emplacements par logement. Elle reproduit l'extrait de l'acte attaqué relatif à ces emplacements et affirme que « si l'acte attaqué ne fait pas expressément mention de la dérogation à l'article 6 du titre VIII du

RRU, il ne demeure pas moins qu'il permet de comprendre les motifs pour lesquels son auteur a considéré que le projet pouvait présenter un nombre d'emplacements de parking supérieur à celui prévu par le RRU ».

Elle renvoie au dossier administratif dont elle déduit que « l'autorisation du parking de 30 emplacements s'explique, aussi, par le fait qu'il ne sera pas possible, pour les futurs résidents du bien, de se parquer dans le clos des Adalias ». Elle relève, à cet égard, que le tronçon du clos des Adalias qui jouxte le site est particulièrement étroit et ne présente qu'une seule voie de circulation, à double sens ; qu'en situation existante, dix places de parking sont prévues le long de la voirie ; que le rapport d'incidences précise que chaque habitation du clos des Adalias a son parking en voirie, à l'exception des maisons n^{os} 3/5 et 7 et que les futurs habitants du projet ne pourront donc pas profiter de ces emplacements ; que la création d'un accès au bien aura pour conséquence de supprimer deux emplacements de parking ; que l'étroitesse de la voirie et les problèmes de circulation et de stationnement y relatifs avaient été constatés dans le cadre de l'instruction de la demande de permis et que la partie requérante avait synthétisé des réclamations à ce sujet.

Elle conteste la thèse de la partie requérante, selon laquelle l'avis du Collège d'urbanisme tenant lieu de décision, par l'effet de l'article 173 de l'ancien CoBAT, ne pouvait pas octroyer une telle dérogation. Selon elle, « l'article 174 de l'ancien CoBAT consacre le principe selon lequel c'est le Gouvernement qui statue sur la demande de permis à l'issue du recours en réformation en octroyant, le cas échéant, une ou plusieurs dérogations » et « l'article 173 de l'ancien CoBAT prévoit une exception à ce principe : c'est l'avis du Collège d'urbanisme qui tient lieu de décision lorsque le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision dans un délai de trente jours à compter de l'envoi de la lettre de rappel visée à l'article 173, alinéa 1^{er}, de l'ancien CoBAT ». Selon elle, cette disposition s'applique à toute demande de permis soumise, sur recours, au Gouvernement, que des dérogations y soient ou non sollicitées. Elle invite le Conseil d'État à ne pas suivre la thèse de la partie requérante qui aboutirait, selon elle, à priver l'article 173 de l'ancien CoBAT d'une partie de son effectivité.

Elle conteste également l'affirmation de la partie requérante selon laquelle le rapport d'incidences contredit l'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué, qui qualifie le projet de « relativement éloigné des transports en commun » et estime que « l'accès au centre-ville et aux quartiers de bureaux est malaisé en transports en commun et par les moyens de mobilité douce ». Selon elle, le rapport d'incidences « constate justement la distance relativement importante qui sépare le bien des arrêts de transports en commun les plus proches, comme en atteste le zonage du territoire régional basé sur l'accessibilité par les transports en commun ». Elle expose que le

titre VIII du RRU divise la Région bruxelloise en trois zones d'accessibilité, que le clos des Adalias n'est pas repris sur la carte des zones d'accessibilité, mais qu'il n'est accessible que par l'avenue Jan Olieslagers, et fait donc partie de la même zone d'accessibilité, à savoir la zone C, définie comme « moyennement desservie en transport en commun ». Elle en déduit qu'« au regard de ces critères réglementaires, il apparaît que le rapport d'incidences, loin de contredire la motivation de l'acte attaqué, donne des informations chiffrées précises (et non contestées) qui attestent de la pertinence du constat selon lequel le projet est relativement éloigné des transports en commun ».

IV.1.3. Le mémoire en intervention

À titre principal, la partie intervenante s'interroge sur le fondement du grief. Elle reproduit un extrait des objectifs du « titre VIII du RRU illustré, publié par la Région » et un extrait de la circulaire n° 18 du 12 décembre 2002 relative à la limitation des emplacements de parcage. Elle en déduit que la préoccupation de la Région, au travers du titre VIII du RRU, est que les occupants des immeubles de logements puissent trouver une place de parking au sein de l'immeuble afin d'éviter de reporter le stationnement en dehors de la voie publique. Selon elle, ces textes montrent que « le RRU ne se préoccupe que des habitants de l'immeuble », que « la question du stationnement des visiteurs n'est pas abordée » et que « l'objectif du RRU est d'éviter un report du stationnement en voirie ». Elle en déduit que « la problématique du stationnement des visiteurs des habitants d'un immeuble à logements multiples n'est pas incluse dans les prescriptions réglementaires du titre VIII du RRU ». Elle conclut donc, à titre principal, que « le projet est conforme à l'article VIII.6 du RRU et ne nécessite l'octroi d'aucune dérogation ».

À titre subsidiaire, elle rappelle que l'article 173 du CoBAT a pour vocation de permettre à la partie requérante de pallier l'inertie ou l'inaction du Gouvernement. Après avoir reproduit un extrait de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 78/2002 du 7 juin 2001, qui souligne que « l'objectif poursuivi par le législateur en instituant une telle procédure était de ne pas pénaliser l'administré pour la passivité, voire l'incurie ou la mauvaise volonté, de l'administration », elle relève que l'article 173 du CoBAT ne fait aucune distinction selon que la demande de permis dont recours nécessite ou non une dérogation à un plan ou à un règlement en vigueur.

Elle cite des extraits des arrêts n°s 216.692 du 5 décembre 2011 et 219.857 du 19 juin 2012, ainsi que de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 120/2010 du 28 octobre 2010, relatifs à l'article 116, § 5, de l'ancien CWATUP. Elle en déduit, par analogie, que, dans la présente affaire, « le silence du Gouvernement entraîne une décision, non pas une décision implicite mais par l'effet de la loi », que « le Collège

d'urbanisme, dans son avis, n'octroie pas expressément la dérogation puisqu'il ne statue pas sur la demande comme autorité délivrante », que « l'article 174 ancien du CoBAT ne prévoit pas que le Collège d'urbanisme octroie une dérogation à un plan ou à un règlement », que « la décision tacite de dérogation ne “dispense pas le Collège [d'urbanisme] de motiver formellement un permis d'urbanisme dérogatoire” », qu'« en l'espèce, le Collège d'urbanisme effectue un examen minutieux de la dérogation en termes d'emplacement de parking, tel que le relève adéquatement la partie adverse dans son mémoire en réponse », que « le dossier administratif permet également de comprendre le caractère justifié du nombre d'emplacements de parking », et que « l'avis tenant lieu de décision répond donc bien aux conditions de motivation formelle ».

Elle cite, par ailleurs, l'arrêt n° 233.780 du 9 février 2016, selon lequel « l'article 126, § 6, du CoBAT n'exige pas que le dispositif de l'avis de la commission de concertation mentionne explicitement que la dérogation visée aux articles 153, § 2, et 155, § 2, du CoBAT a été acceptée, lorsque l'avis dans son ensemble ne présente par ailleurs aucune ambiguïté et tend à ce que cette dérogation soit accordée et que le défaut d'indication explicite à ce sujet n'a pu induire le fonctionnaire délégué en erreur ».

Elle estime que, si le Conseil d'État devait considérer que la décision attaquée est illégale en ce que la dérogation aux articles 5 et 6 du Titre VIII du RRU n'est pas expressément octroyée, il faudrait constater que « le mécanisme de la lettre de rappel, tel qu'il est prévu par la loi, opère une différence de traitement entre les requérants dont la demande de permis d'urbanisme est conforme aux plans et aux règlements en vigueur et ceux dont la demande est dérogatoire à ces mêmes plans et règlements sans qu'une telle différence de traitement ne soit ni prévue, ni justifiée ». Elle observe que « l'article 171 ancien du CoBAT, lequel organise l'avis du Collège d'urbanisme, ne fait aucunement mention des demandes de permis dérogatoires ni de la compétence du Collège d'urbanisme d'octroyer une dérogation à un plan ou à un règlement ou encore d'un formalisme particulier à observer dans une telle hypothèse », que « l'article 173 ancien du CoBAT ne prévoit aucun formalisme particulier dans l'hypothèse d'une demande de permis dérogatoire », que « l'article 174 ancien du CoBAT prévoit que le Gouvernement peut octroyer une dérogation à un plan ou à un règlement lorsqu'il rend sa décision sur le recours dont il est saisi », mais qu'« il n'est fait aucune mention du Collège d'urbanisme quant à ce ». Elle demande que soit posée à la Cour constitutionnelle la question suivante :

« Les articles 171, 173 et 174 du CoBAT, en ne prévoyant pas une compétence expresse d'octroyer une dérogation à un plan ou à un règlement dans le chef du Collège d'urbanisme, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors que le requérant d'une demande de permis d'urbanisme conforme à un plan ou à

un règlement pourrait bénéficier du mécanisme de la lettre de rappel et, par là même, pallier à l'inaction du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, tandis que le requérant d'une demande de permis d'urbanisme dérogatoire à un plan ou à un règlement ne pourrait en bénéficier sous peine de forcer l'illégalité de la décision née par l'effet de la loi au terme du délai de rigueur imposé au Gouvernement par la lettre de rappel prévue à l'article 173 du CoBAT ? ».

Elle indique que cette question avait été posée à la Cour dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 78/2001, précité, sans que la Cour y apporte de réponse.

Elle expose encore que la partie requérante ne peut « faire valoir qu'elle n'est pas en mesure de comprendre le nombre d'emplacements prévus et que son caractère dérogatoire, s'il en est, ne ressort ni de la demande, ni de l'acte attaqué, ni du rapport d'incidences » et qu'elle ne peut « arguer aucune lacune dans le dossier administratif en ce qu'aucune dérogation ne serait demandée dès lors que celle-ci l'a identifiée comme tel au travers de l'avis rendu par la commission de concertation le 24 juin 2021 de même qu'au travers de l'avis rendu par son Collège le 6 juillet 2021 » et que « cette dérogation a du reste été critiquée par les riverains lors de l'enquête publique, tel que le laisse voir le résumé des griefs des réclamations repris dans ces deux avis ». Elle cite, à cet égard, un extrait de l'arrêt n° 246.046 du 8 novembre 2019.

Elle fait valoir que « le dossier administratif laisse [...] apparaître largement les motifs pour lesquels ce nombre d'emplacements a été prévu » et renvoie spécialement au rapport d'incidences et à l'acte attaqué. Elle estime que « le simple fait de vouloir éviter un report du stationnement en voirie, au regard des circonstances de fait et de droit [décrites dans ces pièces] justifie à lui seul la nécessité d'inclure dans l'emprise du sous-sol des emplacements de parking destinés aux visiteurs ».

Enfin, elle indique que le projet de RRU « Good Living » invoqué par la partie requérante dans son mémoire en réplique n'est pas en vigueur, qu'il a été validé le 7 juillet 2022 par le Gouvernement qui ne l'a toutefois pas encore adopté, qu'il ne s'applique pas au cas d'espèce et que l'acte attaqué ne devait pas être motivé au regard de ce projet. Elle estime qu'en tout état de cause, « le mémoire en réponse de la partie adverse et le dossier administratif ainsi que les précédents développements montrent à suffisance que les objectifs du projet de RRU validé par le Gouvernement bruxellois le 7 juillet 2022 sont rencontrés », que le projet prévoit plus d'emplacements de parking que ceux strictement nécessaires aux habitants du projet pour répondre aux besoins du quartier et éviter un report en stationnement en voirie et qu'il répond ainsi aux craintes des riverains.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Sur ce moyen, la partie adverse se réfère au rapport et à son mémoire en réponse.

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Sur ce moyen, la partie intervenante se réfère au rapport et à son mémoire en réponse.

IV.2. Examen

1. Les articles 5 à 8 du titre VIII du RRU, inséré dans le chapitre 3 relatif aux « immeubles à logements multiples », se lisent comme suit :

« Chapitre 3 – Les immeubles à logements multiples

Article 5. Champ d'application

Le présent chapitre s'applique lors de la construction ou reconstruction de tout immeuble à logements multiples. Il ne s'applique pas aux actes et travaux relatifs à une construction existante, même en cas de changement de destination ou de changement du nombre de logements.

Article 6. Règle générale

Le nombre d'emplacements de parcage à prévoir est :

- 1° au minimum : d'un emplacement par logement ;
- 2° au maximum : de deux emplacements par logement.

Article 7. Cas particuliers

Lorsque les caractéristiques du stationnement en voirie publique, l'accessibilité en transport en commun du bien ou le profil de mobilité des habitants des logements le justifient, un nombre d'emplacements de parcage inférieur à celui déterminé par l'article 6, 1° ou une dispense d'en aménager peut être admis pour les immeubles à logements multiples construits par une société de logement social ou assimilés ainsi que pour les immeubles de logements collectifs, les meublés, les résidences pour personnes âgées, les logements pour étudiants appartenant à une personne morale de droit public ou d'intérêt public.

Article 8. Caractéristiques des emplacements de parcage

Les emplacements de parcage sont créés hors voirie publique, sur le terrain concerné par le projet ».

2. Il n'est pas contesté que le projet prévoit 30 emplacements, pour 12 logements, et qu'il déroge dès lors à l'article 6, 2°, précité.

3. Dans leur version applicable en l'espèce, les dispositions du CoBAT relatives au recours au Gouvernement disposaient comme suit :

« Art. 169. Le demandeur peut introduire un recours au Gouvernement dans les trente jours de la réception de la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué ou, en cas d'absence de décision du fonctionnaire délégué, dans les trente jours à compter de l'expiration du délai visé à l'article 164, alinéa 5.

Ce recours est envoyé, par lettre recommandée à la poste, au Collège d'urbanisme qui en adresse copie au collège des bourgmestre et échevins et au Gouvernement dans les cinq jours de sa réception.

Art. 170. Dans les trente jours de sa notification, le collège des bourgmestre et échevins peut introduire un recours au Gouvernement contre le permis délivré par le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 164, lorsque cette décision consacre une dérogation visée à l'article 155, § 2, alinéa 1^{er} en l'absence de proposition motivée du collège.

Ce recours, de même que le délai pour le former, est suspensif. Il est adressé, en même temps, par lettre recommandée au Collège d'urbanisme, au demandeur et au fonctionnaire délégué.

Art. 171. § 1^{er}. Le Collège d'urbanisme remet son avis au Gouvernement dans les soixante jours de l'envoi du recours.

Le Collège en adresse simultanément copie aux parties.

A défaut d'avis émis dans ce délai, la procédure est poursuivie sans qu'il doive être tenu compte d'un avis émis hors délai.

§ 2. Le délai visé au paragraphe 1^{er} est prolongé :

1° de trente jours lorsque l'instruction du dossier nécessite que la demande soit soumise aux mesures particulières de publicité ou à l'avis d'administrations ou d'instances ;

2° de soixante jours lorsque l'instruction du dossier nécessite que la demande soit soumise aux mesures particulières de publicité et à l'avis d'administrations ou d'instances ;

Dans les hypothèses visées à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°, le Collège d'urbanisme informe les parties et le Gouvernement des mesures sollicitées et de la durée de la prolongation des délais.

§ 3. À leur demande, le Collège d'urbanisme procède à l'audition des parties.

La demande d'audition est formulée dans le recours ou, lorsqu'elle est formée par l'autorité qui a délivré l'acte attaqué, dans les cinq jours de la réception de la copie du recours.

Lorsqu'une partie demande à être entendue, les autres parties sont également invitées à comparaître.

Dans ce cas, le délai visé au paragraphe 1^{er} est prolongé de quinze jours.

Le Gouvernement ou son représentant peut assister à l'audition.

§ 4. Le Gouvernement peut arrêter les modalités et délais d'échange des arguments écrits des parties.

Art. 172. Le Gouvernement notifie sa décision aux parties dans les trente jours de l'envoi de l'avis du Collège d'urbanisme ou, à défaut d'avis, de l'expiration du délai d'avis.

Art. 173. A défaut de notification de la décision dans le délai prévu à l'article 172, chacune des parties peut, par lettre recommandée, adresser un rappel au Gouvernement.

Lorsque le collège des bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire délégué mettent le Gouvernement en demeure, ils en adressent simultanément copie au demandeur en permis. A défaut, la lettre de rappel ne porte pas d'effets.

Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours à compter de l'envoi du rappel, le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision. A défaut d'avis du Collège d'urbanisme, la décision qui a fait l'objet du recours est confirmée. Dans le cas visé à l'article 164, alinéa 5, le permis est réputé refusé.

Art. 173/1. Préalablement à la décision du Gouvernement, le demandeur peut produire des plans modificatifs ainsi que, le cas échéant, un complément au rapport d'incidence, lorsque ces plans modificatifs n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou lorsqu'ils visent à supprimer les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2 qu'impliquait le projet initial. Le permis est délivré sans que le projet modifié ne soit soumis aux actes d'instruction déjà réalisés.

Art. 174. 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 153, § 2, et celles qui sont visées à l'article 155, § 2, sans devoir, dans le second cas, être saisi d'une proposition en ce sens du collège des bourgmestre et échevins.

Les décisions du Gouvernement sont motivées. Les décisions du Gouvernement sont spécialement motivées si elles s'écartent de l'avis émis par le Collège d'urbanisme ».

Dans le mécanisme organisé par l'article 173, alinéa 2, du CoBAT, l'absence de décision de la part du Gouvernement a pour effet que l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision. Cette disposition doit être interprétée en combinaison avec l'article 174 précité, en manière telle que l'avis favorable du Collège d'urbanisme tenant lieu de permis peut consacrer des dérogations dans les mêmes conditions qu'un permis délivré par le Gouvernement. La circonstance que le législateur a précisé, lors de la modification du CoBAT du 30 novembre 2017, que l'avis du Collège d'urbanisme peut consentir des dérogations lorsqu'il tient lieu de décision (articles 188/5, alinéa 4, du CoBAT) ne signifie pas que cette faculté était auparavant exclue. La question préjudicielle suggérée par la partie intervenante, qui repose sur une autre interprétation, ne doit dès lors pas être posée.

4. La possibilité d'accorder une dérogation à un règlement d'urbanisme, dans un acte individuel, doit s'interpréter de manière restrictive et sa mise en œuvre doit être dûment motivée. Toute autre solution méconnaîtrait l'égalité des citoyens devant la loi et permettrait à l'autorité qui y a recours de vider la norme principale de sa substance, en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui gouvernent sa décision. Ainsi, l'autorité délivrante 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.

La motivation de l'octroi de la dérogation et des conditions mises à son exercice doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. En outre, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises – dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier –, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

5. En l'espèce, l'avis du Collège tenant lieu de permis n'est assorti d'aucune condition, et le cadre X de la demande de permis ne mentionne aucune dérogation. Dans le cadre XIV, la demanderesse « déclare avoir pris connaissance de la réglementation en vigueur visée au cadre X » et a coché l'option selon laquelle elle « déclare n'avoir relevé aucune contradiction entre ces dispositions et le projet faisant l'objet de la demande », et non l'option selon laquelle elle « sollicite les dérogations mentionnées dans le cadre X ». La note explicative ne comporte pas d'autre indication au sujet de dérogations éventuelles. Quant au rapport d'incidences, il mentionne que « les 30 places au sous-sol sont prévues pour 12 logements, soit 2,5 par logement », que « l'offre semble suffisante pour recevoir des visiteurs » et que « les emplacements souterrains sont *a priori* réservés aux habitants des nouveaux logements et à leurs visiteurs de manière à exclure tout report de stationnement sur la voie publique ». Il ne se déduit pas de ces indications qu'une dérogation à l'article 6 du titre VIII du RRU a été sollicitée. Il ressort ainsi du dossier administratif qu'aucune dérogation à l'article 6 du titre VIII du RRU n'a été expressément sollicitée par la demanderesse de permis.

6. Alors qu'au moins une réclamation précise a été formulée à ce sujet et relayée dans les avis défavorables de la commune et de la commission de concertation, l'acte attaqué ne vise pas l'article 6 du titre VIII du RRU comme étant la norme applicable, n'identifie pas la demande comme étant dérogatoire à cet article et, *a fortiori*, n'exprime pas les motifs de bon aménagement du territoire qui la

convainquent de ne pas respecter le nombre maximum d'emplacements de parkings fixé par cette règle.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen est fondé en sa première branche.

V. Autres moyens

La seconde branche du premier moyen et 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.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'avis favorable du Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 novembre 2021, tenant lieu de permis d'urbanisme pour « construire un ensemble de 12 logements (Projet Konké), clos des Adalias » à Woluwe-Saint-Pierre, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

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

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 20 juin 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly