

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 221.781 du 18 décembre 2012

A. 196.030/XV-1241

En cause : **1. l'Association des Copropriétaires de la Charlemagne, copropriété de la résidence «Charlemagne 30-32-34-36»,**
2. Collard François,

ayant élu domicile chez
Me P. MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Bruxelles,

ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

2. la Région de Bruxelles-Capitale.

Partie intervenante :

la s.p.r.l. Rivam,

ayant élu domicile chez
Mes J. SOHIER et A. DAOUT, avocats,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mars 2010 par l'Association des Copropriétaires de la Charlemagne, copropriété de la résidence «Charlemagne 30-32-34-36», et François Collard, qui demandent l'annulation:

«1° du permis d'urbanisme n°74C/08 délivré le 21 janvier 2010 par le Collège des Bourgmestre et Échevins de la Ville de Bruxelles en suite de "la demande introduite par la SPRL RIVAM - Monsieur Frydman Henri, Place Madou, 8 - 1210 Bruxelles relative à un bien sis boulevard Charlemagne, 38 et tendant à installer un compresseur pour air conditionné et un compresseur pour la chambre froide dans le jardin", ainsi que [...]

2° [de] la décision qui y est annexée, qui est une décision du 11 décembre 2009 du fonctionnaire délégué accordant sur proposition motivée du Collège en date du 22 octobre 2009, dérogation au règlement régional d'urbanisme»;

Vu la requête introduite le 25 mai 2010 par la s.p.r.l. Rivam qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 8 juin 2010 qui accueille cette demande d'intervention;

Vu le dossier administratif déposé par la ville de Bruxelles;

Vu le mémoire en réponse de la ville de Bruxelles, et les mémoires en réplique et ampliatif, régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérantes et de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 1^{er} juin 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 juin 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et Me R. QUINTIN *loco* Mes J. SOHIER et A. DAOUT, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. P. DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 10 janvier 2008, la s.p.r.l. Rivam obtient un permis d'urbanisme en vue de «changer l'utilisation du commerce en snack», sur un bien sis à 1000 Bruxelles, boulevard Charlemagne 38.

Le 20 juin 2008, elle introduit auprès de la ville de Bruxelles une demande de permis d'urbanisme en vue d'installer à l'extérieur du rez-de-chaussée un compresseur pour air conditionné + un compresseur pour la chambre positive» sur un bien sis à 1000 Bruxelles, boulevard Charlemagne 38, et cadastré section F, n° 549E4.

Le projet se trouve, notamment, en zone de cours et jardins au sens du règlement régional d'urbanisme adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 21 novembre 2006 (R.R.U.).

La demande fait l'objet d'une enquête publique du 27 mars au 10 avril 2009, au motif principal suivant: «dérogation(s) aux prescriptions (réglementaires) du règlement régional d'urbanisme pour ce qui concerne le volume / l'implantation / l'esthétique (suivant les prescriptions du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)) / modification des caractéristiques urbanistiques (suivant les prescriptions du PRAS)».

Il ressort du procès-verbal de clôture de l'enquête publique que quatre réclamations ont été introduites, dont une du second requérant et une de son conseil.

Le 21 avril, la commission de concertation donne un avis défavorable sur le projet, relevant notamment que les travaux sont déjà exécutés et que le projet est une demande de régularisation. La commission indique qu'«un avis favorable pourrait être émis à condition de:

- * diminuer le bruit des installations en plaçant des silencieux prévus à cet effet;
- * déplacer les installations techniques soit en fond de jardin en maintenant la végétation existante, soit en toiture;
- * dissimuler ces installations par des écrans visuels et acoustiques ainsi que le cas échéant par des plantations».

Le 4 juin, l'architecte du projet adresse une note à la ville de Bruxelles, aux termes de laquelle il formule des propositions en vue de la «diminution de l'impact sonore» du projet et il transmet des plans modifiés.

Le 17 juin, un permis d'urbanisme est octroyé à la demanderesse pour «abattre un arbre» sur le terrain litigieux, à la condition de «replanter un arbre indigène à haute tige».

Une nouvelle enquête publique est organisée du 25 août au 8 septembre. Elle porte sur le projet modifié en fonction de la note du 4 juin.

Réunie le 15 septembre en vue de donner un avis sur le projet modifié, la commission de concertation constate que les plans modifiés introduits le 5 juin 2009 «répondent aux conditions émises par la commission de concertation, excepté pour le déplacement des installations». Elle émet un avis favorable, considérant que «les éclaircissements techniques préconisés par les techniciens laissent apparaître que l'implantation proposée permet de meilleures garanties acoustiques» et que «les normes de bruit en vigueur en région de Bruxelles-Capitale sont d'application dans ce cas d'espèce».

Le 23 septembre, l'architecte du projet adresse une nouvelle note «suite à la réunion de concertation du 15 septembre 2009».

Le 22 octobre, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable sur le projet et décide de «transmettre le dossier au fonctionnaire délégué pour accord sur la dérogation au règlement régional d'urbanisme, Titre I, article 12, en application de l'article 155, § 2, du CoBAT».

Le 11 décembre, le fonctionnaire délégué décide d'octroyer la dérogation en ce qui concerne le Titre I^{er}, article 12 (aménagement des zones de cours et jardin) du R.R.U. Cette décision est, pour l'essentiel, motivée par les considérations suivantes:

« Considérant l'impossibilité de placer ces installations techniques à l'intérieur du bâtiment, étant donné que celles-ci doivent être en contact avec l'air extérieur;

Considérant que les informations complémentaires apportées par le bureau d'étude spécialisé en acoustique laissent apparaître que l'implantation proposée offre les meilleures garanties de réduction des nuisances sonores;

Considérant que l'aménagement proposé permet de réduire sensiblement le bruit perçu des installations techniques et de dissimuler celles-ci;

Considérant dès lors que la dérogation au R.R.U., Titre I, art. 12 est acceptable.».

Le 21 janvier 2010, le collège des bourgmestre et échevins décide d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit:

« - considérant la conformité de la demande aux prescriptions du plan régional d'affectation du sol (P.R.A.S.);

- considérant la situation de la demande à l'égard des prescriptions du règlement régional d'urbanisme (R.R.U.);
- considérant la conformité de la demande aux prescriptions du plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S);
- considérant la conformité de la demande aux prescriptions du règlement communal sur les bâtisses (R.B.);
- considérant les motifs d'enquête: (dérogation aux prescriptions du R.R.U. et modification des caractéristiques urbanistiques)
- considérant les 6 réactions à l'enquête publique portant essentiellement sur les nuisances sonores et sur le positionnement des installations techniques
- considérant l'avis unanime de la commission de concertation du 21/04/2009, libellé comme suit:
"DÉFAVORABLE sur la demande de régularisation.
Un avis favorable pourrait être émis à condition de:
- diminuer le bruit des installations en plaçant des silencieux prévus à cet effet;
- déplacer les installations techniques soit en fond de jardin en maintenant la végétation existante, soit en toiture;
- dissimuler ces installations par des écrans visuels et acoustiques ainsi que le cas échéant par des plantations"
- considérant que des plans modifiés ont été introduits;
- considérant que les modifications apportées visent à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux;
- considérant que ces nouveaux plans ont été soumis à enquête publique du 22/08/2009 au 08/09/2009;
- considérant que les 4 réactions à l'enquête publique portent à nouveaux sur les nuisances sonores et sur l'emplacement des installations;
- considérant l'avis majoritaire FAVORABLE de la commission de concertation du 15/09/2009;
- considérant l'impossibilité de placer ces installations techniques à l'intérieur du bâtiment, étant donné que celles-ci doivent être en contact avec l'air extérieur;
- considérant que les informations complémentaires apportées par le bureau d'étude spécialisé en acoustique laissent apparaître que l'implantation proposée offre les meilleures garanties de réduction des nuisances sonores;
- considérant que l'aménagement proposé permet de réduire sensiblement le bruit perçu des installations techniques et de dissimuler celles-ci;
- considérant dès lors que la dérogation au R.R.U. Titre I, art. 12 est acceptable;
- considérant que les normes de bruit en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale sont d'application dans ce cas d'espèce»;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen «de la violation des articles 154 et 155, § 2, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après: CoBAT), de l'article 12 du Règlement régional d'urbanisme (ci-après: R.R.U.), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du devoir de minutie et d'examen effectif et sérieux du dossier, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir»; que dans la seconde branche de ce moyen, après avoir reproduit l'article 12 du titre 1^{er} du R.R.U., ils font valoir que le projet n'a «en principe pas sa

place à l'endroit où il se trouve» et que la dérogation décidée par le fonctionnaire délégué n'est motivée qu'au regard des nuisances sonores des installations et non pas au regard de l'aménagement de la zone; qu'ils estiment également que la motivation de la dérogation fait la part belle au fait accompli en ayant égard à l'impossibilité de placer les installations en question à l'intérieur du bâtiment pour le motif que celles-ci doivent être en contact avec l'extérieur, en sorte que l'obligation de motivation renforcée d'un permis de régularisation n'est pas respectée; qu'ils font valoir que le pouvoir de dérogation s'interprète restrictivement et qu'il n'habilite jamais l'autorité à mettre en danger les impératifs du bon aménagement des lieux, poursuivis par la règle prescrite dans le R.R.U.; qu'ils soulignent que le caractère exceptionnel de la dérogation n'est pas motivé;

Considérant que la première partie adverse, la ville de Bruxelles, conteste l'intérêt des requérants au moyen; qu'elle expose que lors des enquêtes publiques, ces derniers ne se sont opposés au projet qu'eu égard aux nuisances sonores et qu'ils n'ont jamais considéré les installations litigieuses comme étant contraires au bon aménagement des lieux; qu'elle souligne que les requérants ne démontrent pas en quoi la présence des installations en zone de cours et jardins serait de nature à mettre à mal le bon aménagement de la zone; qu'elle expose par ailleurs qu'en application de l'article 155 du CoBAT, le fonctionnaire délégué peut octroyer des dérogations, mais qu'en Région de Bruxelles-Capitale, cette possibilité n'est pas limitée aux cas exceptionnels, en sorte que le fonctionnaire délégué n'est pas tenu de justifier le caractère exceptionnel de la dérogation qu'il accorde; qu'elle soutient encore que le moyen n'est pas pris de l'erreur manifeste d'appréciation et que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation du bon aménagement des lieux à celle du fonctionnaire délégué; qu'elle relève que les requérants ont insisté, lors de l'enquête publique, sur l'existence d'autres installations similaires qui sont situées dans la même zone et qui n'occasionneraient aucun problème, en sorte que «le fonctionnaire délégué a correctement et adéquatement motivé l'octroi de la dérogation à l'article 12 du Titre I du R.R.U. en n'examinant la situation qu'en fonction de la problématique des nuisances sonores»; qu'elle estime qu'il ressort de l'acte et du dossier administratif que les autorités ont été attentives à la bonne intégration du projet, en déclarant d'abord la demande incomplète en raison de l'inexactitude du plan, en rendant un avis défavorable sur le projet, puis un nouvel avis favorable à la suite de la modification du projet, en obtenant des informations supplémentaires quant à la réduction des nuisances, et en analysant la situation par rapport à l'ensemble des observations émises lors de la première réunion de la commission de concertation; qu'elle en conclut que le fonctionnaire délégué a consenti la dérogation «au terme d'une analyse minutieuse et renforcée de la situation»;

Considérant que dans le dernier mémoire, la ville de Bruxelles souligne qu'aucun «amalgame» ne peut être fait entre le régime applicable en Région wallonne et celui prévalant en Région de Bruxelles-Capitale, puisque contrairement à l'article 114 du CWATUP, l'article 153, § 2, du CoBAT ne dispose pas que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel; qu'elle relève en outre qu'à Bruxelles, le fonctionnaire délégué peut octroyer des dérogations tendant à sauvegarder le bon aménagement des lieux pour autant que la motivation permette de comprendre en quoi ces dérogations contribuent à réaliser cet objectif, et qu'en l'espèce, la dérogation est motivée par des considérations urbanistiques et par le fait que le projet est conforme au bon aménagement des lieux en ce qu'il permet de réduire sensiblement le bruit perçu des installations techniques et de dissimuler celles-ci; que selon elle, il est inexact de soutenir qu'une dérogation à une prescription du R.R.U. ne pourrait être accordée que si celle-ci est nécessaire pour éviter une dégradation du bon aménagement des lieux; qu'elle souligne qu'est en cause en l'espèce une dérogation au R.R.U., c'est-à-dire une norme réglementaire générale et abstraite, applicable sur tout le territoire de la Région; qu'elle expose que «les dispositions réglementaires constituent des règles d'organisation de la société (et non des dogmes destinés à être sublimés *in se* de manière "désincarnée" et dès lors sans plus aucun lien avec la réalité que ces règles concernent) et que le principe d'une dérogation à une règle dans un cas particulier est intimement lié au principe même de la règle générale et abstraite», laquelle est «impuissante à envisager toutes les hypothèses concrètes d'espèces pouvant se présenter et tombant dans son champ d'application» et qu'il en va d'autant plus ainsi à propos d'un règlement régional d'urbanisme applicable sur tout le territoire régional;

Considérant que la participation à une enquête publique préalable à l'adoption d'un acte n'est pas une condition de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'État; que l'intérêt d'un riverain à invoquer l'illégalité d'un permis n'est nullement limité par le contenu de la réclamation qu'il a, le cas échéant, introduite lors de l'enquête publique; que lorsque, comme en l'espèce, l'autorité met en œuvre un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, l'intérêt d'une partie requérante à invoquer un vice de motivation ne peut être contesté; que le moyen est recevable;

Considérant que l'article 12 du Titre I^{er} du R.R.U. dispose comme suit:

« L'aménagement des zones de cours et jardins et des zones de retrait latéral vise au développement de la flore, d'un point de vue qualitatif et quantitatif.

Les installations destinées à l'aménagement de ces zones, tels les abris de jardins, bancs, balançoires, statues ou autres constructions d'agrément ou de décoration sont autorisées.»;

Considérant que l'article 155, § 2, du CoBAT, dans sa version applicable au moment du dépôt de la demande litigieuse, est rédigé de la manière suivante:

« § 2. Le fonctionnaire délégué peut, sur proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins, accorder des dérogations aux prescriptions d'un plan particulier d'affectation du sol ou d'un permis de lotir uniquement en ce qui concerne les dimensions des parcelles, le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte aux données essentielles du plan ou du permis, et que la demande de permis ait été soumise préalablement aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151.

Une dérogation relative à l'implantation ou au volume des constructions dans une zone peut impliquer une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë pour autant qu'elle ne mette pas en péril les caractéristiques essentielles de la zone contiguë.

Le fonctionnaire délégué peut également déroger aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul.

[...];

Considérant que, pour être admise, la dérogation à un règlement doit être spécialement permise par le législateur ou l'auteur de la règle; que les dispositions dérogatoires s'interprètent toujours de manière restrictive; que décider autrement heurterait l'égalité des citoyens devant la loi et permettrait à l'autorité qui recourt à la dérogation de vider la norme principale de sa substance en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui gouvernent sa révision; que, en outre, une dérogation, décidée par un acte individuel, ne peut pas porter atteinte aux éléments essentiels du document d'urbanisme à valeur réglementaire, ni se révéler inconciliable avec les objectifs d'aménagement du territoire ou urbanistiques de celui-ci; que, en d'autres termes, la dérogation accordée ne peut pas conduire à la dénaturaion du plan, du règlement ou du permis de lotir;

Considérant que la décision du fonctionnaire délégué d'accorder la dérogation est motivée, d'une part, par l'impossibilité de placer les installations en question à l'intérieur du bâtiment et, d'autre part, par la circonstance que «l'implantation proposée offre les meilleures garanties de réduction des nuisances sonores» et que «l'aménagement proposé permet de réduire sensiblement le bruit perçu des installations techniques et de dissimuler celles-ci»;

Considérant qu'une telle motivation, qui, ainsi que le reconnaît d'ailleurs la première partie adverse dans le mémoire en réponse, n'a trait, pour l'essentiel, qu'aux nuisances sonores, est dépourvue de pertinence par rapport aux objectifs de la disposition à laquelle il est dérogé et que cette dernière énonce comme étant «le développement de la flore, d'un point de vue qualitatif et quantitatif»; que la brève allusion, au demeurant très générale, à l'aspect visuel n'est pas de nature à énerver ce constat; que cette motivation ne permet en tout cas pas d'établir que la dérogation

s'avère conciliable avec les objectifs précités et ne conduit pas à une dénaturation du règlement régional d'urbanisme; que le moyen est fondé en sa seconde branche; qu'il n'y a pas lieu d'examiner la première branche du moyen, ni les autres moyens,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés:

1° la décision du fonctionnaire délégué du 11 décembre 2009 accordant la dérogation à l'article 12 du Titre I^{er} du R.R.U.;

2° le permis d'urbanisme délivré le 21 janvier 2010 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles à la s.p.r.l. Rivam autorisant l'installation d'un compresseur pour air conditionné et un compresseur pour la chambre froide dans le jardin.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 175 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-huit décembre deux mille douze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

Ph. QUERTAINMONT