

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.437 du 18 janvier 2019

A. 219.956/XV-3160

En cause :

1. **DOUVALIS** Maria,
2. **PETRUCCI** Flora,
3. **HANARD** Audrey,
ayant élu domicile chez
M^e Marc SNOECK, avocat,
avenue Brugmann 403
1180 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Gilles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe LEVERT et
Ye FENG, avocats,
rue Defacqz 78/80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 août 2016, Maria DOUVALIS, Flora PETRUCCI et Audrey HANARD demandent l'annulation de "la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de St-Gilles du 14 avril 2016 octroyant un permis d'urbanisme à [F.Z.] ayant pour objet le changement de la destination d'un commerce (banque) en commerce (épicerie) avec consommation sur place, pour un bien sis avenue Paul Dejaer, 4".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric THIBAUT, auditeur général 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 28 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 janvier 2019.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Michaël PILCER, *loco* M^e Marc SNOECK, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Ye FENG, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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 10 décembre 2015, F. Z. introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de modifier la destination d'un rez-de-chaussée commercial d'une surface de 72 m² de banque en épicerie (pain et consommation sur place) impliquant également une modification de la couleur des châssis d'une partie de la vitrine (de rose vers gris) pour un bien situé avenue Paul Dejaer, 4 à 1060 Saint-Gilles. Au Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS), le bien est repris en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique et d'embellissement (ZICHEE). Il est également repris dans le périmètre du RCUZ, dit "Quartier de l'Hôtel de Ville" avec protection des constructions et des ensembles, et dans la zone de protection prévue par un arrêté du 8 mai 2008 classant certaines parties de l'immeuble sis avenue Paul Dejaer n° 9 à Saint-Gilles.

Les requérants sont propriétaires d'appartements, situés au-dessus du rez-de-chaussée du bien faisant l'objet de la demande de permis d'urbanisme.

2. Le 15 février 2016, le demandeur de permis indique aux services de la partie adverse qu'il retire la modification de la façade de sa demande. Le même jour,

le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse accuse réception de la demande de permis d'urbanisme.

3. Le 22 mars 2016, la Commission de concertation rend un avis favorable unanime, en présence du représentant du fonctionnaire délégué.

4. Le 14 avril 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse octroie le permis sollicité pour les motifs suivants:

" [...]

Attendu que l'accusé de réception de cette demande porte la date du 15/2/2016 et a été notifié le 03/03/2016;

Vu le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire du 9 avril 2004 (COBAT);

Vu l'article 123, 7° de la nouvelle loi communale;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2002 déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996 relatif à la transmission de documents en vue de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, des demandes de certificat d'urbanisme et de certificat d'urbanisme en vue de lotir;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme;

Vu l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 relatif aux commissions de concertation;

Vu les règlements régionaux d'urbanisme;

Vu les règlements communaux d'urbanisme;

Attendu que, pour le territoire où se situe le bien, il n'existe pas de plan particulier d'affectation du sol en vigueur;

Attendu qu'il n'existe pas, pour le territoire où se situe le bien, de permis de lotir non périmé;

Vu l'avis de la commission de concertation du 22/03/2016, conforme en vertu de l'article 126 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, libellé comme suit :

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement du Plan régional d'affectation du sol arrêté par l'arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001 tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement du 2 mai 2013, ainsi que dans le périmètre du Règlement communal d'urbanisme zoné «Quartier de l'Hôtel de Ville»;

Considérant que le bien est repris à l'inventaire scientifique et à l'inventaire du patrimoine architectural (bâtiment d'avant 1932);

Considérant que la demande vise à changer la destination du commerce (banque) en commerce (épicerie) avec consommation sur place;

Considérant que la façade est exclue de la demande, que celle-ci devra être régularisée par ailleurs;

Considérant qu'il s'agit plus précisément d'une épicerie-bistro-boulangerie bio avec consommation sur place;

Considérant que cette activité est compatible avec l'affectation de la zone en question telle que reprise au PRAS et est compatible avec le voisinage;

Considérant que la hotte est raccordée à la cheminée existante;

Vu l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente du 19/01/2016 (pas d'objection majeure);

AVIS FAVORABLE l'unanimité et en présence du représentant de l'administration de l'urbanisme.

La commission de concertation souhaite une revalorisation de la façade».

ARRETE :

Art. 1^{er}. Le permis est délivré à Monsieur [F. Z.]

pour les motifs suivants :

Mêmes motifs que ceux de la commission de concertation;

Art. 2. Le titulaire du permis devra :

1° respecter les conditions prescrites par l'avis conforme de la commission de concertation reproduit ci-dessus;

2° respecter les conditions suivantes imposées par le Collège des Bourgmestre et Échevins :

Respecter l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente du 19/01/2016 (en annexe)

3° respecter les indications particulières reprises dans l'annexe 1 du présent permis.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, de la prescription 2.5. du PRAS relative aux zones d'habitat, du principe de bonne administration et du principe de précaution, de la violation de l'obligation de prendre ses décisions avec soin (devoir de minutie), de l'absence d'examen sérieux du dossier, de la violation de l'article 98 du CoBAT, et de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, les requérantes exposent que la commission de concertation se limite à affirmer que l'activité est "compatible avec l'affectation de la zone". Selon elles, une simple affirmation ne peut constituer une motivation puisqu'il appartient aux autorités de justifier, même brièvement, les raisons qui les ont amenées à faire ce constat de compatibilité. Elles font valoir qu'un constat aussi sommaire est une simple clause de style qui démontre un manque de sérieux dans l'examen du dossier de demande.

Dans la deuxième branche, elles rappellent que le collège des bourgmestre et échevins a délivré le permis demandé en se fondant sur les mêmes motifs que ceux de la commission de concertation. Elles font valoir qu'à supposer l'avis de la commission de concertation valablement motivé, l'acte attaqué ne laisse pas apparaître que le collège échevinal de la partie adverse aurait exercé son pouvoir d'appréciation et fait sienne la position adoptée dans l'avis auquel il se réfère.

Dans leur mémoire en réplique, elles indiquent que les circonstances qui ont amené l'autorité à considérer que l'activité était compatible avec l'habitation ne

XV - 3160 - 4/7

sont pas précisées dans l'acte attaqué. Elles soulignent que cette activité ne se limite pas à une simple épicerie puisque les clients peuvent consommer sur place et qu'il y aura un pianiste le week-end ainsi qu'une terrasse, également autorisée. Par conséquent, elles considèrent que cette situation méritait une justification sérieuse de la part de l'autorité. Selon elles, la question n'est pas de savoir si la partie adverse a commis ou non une erreur manifeste d'appréciation mais de constater que les motifs qui auraient pu conduire les autorités à considérer l'activité projetée compatible avec l'habitation ne sont pas contenus dans l'acte attaqué. Dans leur dernier mémoire, elles soulignent qu'il ne suffit pas que la compatibilité du projet avec l'habitation soit établie dans le dossier administratif mais qu'il convient qu'une appréciation soit portée dans l'acte sur cette question. Elles ajoutent que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013, a clairement mis en évidence que la balance entre les intérêts environnementaux et les intérêts du demandeur d'un permis d'environnement doit nécessairement apparaître dans la motivation formelle de l'acte. Elles en concluent que la question de la compatibilité du projet avec la zone d'habitation devait être abordée par la partie adverse dans l'acte attaqué et que cette lacune ne peut en aucun cas être palliée par le dossier administratif. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, elles s'en réfèrent à la sagesse du Conseil d'État.

La partie adverse répond, en ce qui concerne la première branche, que l'acte attaqué rappelle l'activité envisagée sur place (commerce) et en commente la nature (épicerie-bistro-boulangerie bio avec consommation sur place). Elle estime qu'il y a lieu d'avoir égard également à la note explicative détaillant les activités prévues. Elle considère que les exigences du PRAS ont été rencontrées car elle a vérifié que l'activité en cause était compatible avec l'affectation de la zone et le voisinage. Selon elle, l'appréciation de la motivation ne doit jamais se départir du dossier administratif qui en est le soutien sauf à demander les motifs des motifs. Elle ajoute que le dossier n'était pas soumis à enquête publique, qu'il n'y avait pas lieu à répondre à des objections particulières des requérantes et qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de se substituer à l'autorité administrative sauf à censurer l'erreur manifeste d'appréciation ce que les parties requérantes ne démontrent pas. En ce qui concerne la deuxième branche, elle relève que l'acte attaqué mentionne que l'autorité administrative a fait siens les motifs de la commission de concertation. Dans son dernier mémoire, elle souligne qu'il ressort d'une lecture attentive de l'arrêt 91/2013 du 13 juin 2013 que ce qui est sanctionné par la Cour constitutionnelle, c'est le fait, pour le législateur régional, d'avoir estimé que la motivation pouvait se retrouver uniquement dans le dossier administratif, ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon elle.

IV.2. Appréciation

En vertu de la prescription particulière 2.5., 3°, du Plan régional d'affectation du sol, les activités de commerce ne peuvent être autorisées en zone d'habitation que si leur nature est "compatible avec l'habitation". Il s'ensuit que l'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme doit nécessairement examiner, le cas échéant d'office, si le projet qui lui est soumis répond à cette exigence, et, si elle estime que tel est le cas, énoncer, soit par des motifs propres, soit en se référant à l'avis de la commission de concertation, les raisons qui l'ont amenée à cette conclusion.

En l'espèce, l'acte attaqué ne comporte pas de motivation propre. Il se réfère à l'avis de la commission de concertation, laquelle se contente de formuler une affirmation non étayée par une appréciation raisonnée des éléments pertinents de la cause et plus particulièrement de l'incidence de l'activité projetée sur la fonction principale de la zone, puisqu'il se limite à rappeler la nature de l'activité projetée sans autre précision. Le défaut d'enquête publique ne saurait justifier l'absence d'une motivation formelle, même succincte, indiquant les considérations de fait sur lesquelles l'autorité s'est fondée pour considérer que l'activité projetée est "compatible avec l'affectation de la zone en question telle que reprise au PRAS et est compatible avec le voisinage".

Le moyen est fondé en sa première branche.

V. Deuxième branche du deuxième moyen et premier moyen

La deuxième branche du deuxième moyen et le premier moyen, 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

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles du 14 avril 2016 octroyant un permis d'urbanisme à F. Z. ayant pour objet le changement de la destination d'un commerce (banque) en commerce (épicerie) avec consommation sur place, pour un bien sis avenue Paul Dejaer, 4, est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence du tiers chacune, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.