CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.931 du 24 juin 2019

A. 224.861/XV-3694

En cause : **la commune d'Anderlecht**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Émile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 mars 2018, la commune d'Anderlecht demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 janvier 2018 statuant sur le recours introduit par la société privée à responsabilité limitée C.A.N. IMMO contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht de refuser le permis d'urbanisme tendant à changer l'utilisation d'un salon de coiffure en café et délivrant ce permis d'urbanisme" et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Un arrêt n° 241.957 du 27 juin 2018 a rejeté la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier du 3 août 2018, la partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 11 juin 2019 à 9 heures 30.

M^me^ Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e^ Margot CELLI, *loco* M^e^ Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 241.957 du 27 juin 2018, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier 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, de l'article 98 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT), des principes de motivation interne et de bonne administration, en particulier le principe de minutie, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante rappelle la teneur de l’avis du 12 juin 2017 du collège d’Urbanisme. Elle constate que l’auteur de l’acte attaqué n’a pas tenu compte de cet avis et a simplement précisé que "la couverture de la cour est intrinsèquement liée au projet et que la demande peut donc être étendue à cet objet également".

Elle souligne que la demande de permis ne fait pourtant, à aucun moment, état de la couverture de la cour et se limite simplement à la question du changement de destination du bien. Elle détaille le contenu de la note explicative annexée à la demande de permis. Elle en déduit qu’il ne peut être considéré qu’en introduisant une telle demande, la bénéficiaire du permis entendait également solliciter la régularisation de la situation infractionnelle relative à la couverture de la cour.

En tout cas, elle fait valoir que la motivation de l’acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons de fait et de droit qui ont amené l’auteur de l’acte attaqué à étendre lui-même l’objet de la demande de permis, alors qu’il n’était initialement question que d’un changement de destination du bien. Elle est d’avis qu’en statuant de la sorte, l’auteur de l’acte attaqué ne peut prétendre statuer au regard de l’intérêt général et de la loi, dès lors qu’il couvre une situation infractionnelle et viole, en conséquence, l’article 98 du CoBAT.

Dans son mémoire en réplique, elle explique que l’absence de constat d’illégalité de la couverture de la cour arrière n’a pas pour effet de rendre l’acte attaqué légal, dès lors qu’il demeure qu’aucun permis de régularisation n’a été expressément sollicité sur ce point. Elle indique qu’elle n’a pas connaissance de toutes les constructions clandestines réalisées sur son territoire et qu’elle ne les couvre pas lorsqu’elle est amenée à les déceler. Elle relève que cette circonstance est sans influence dans l’hypothèse où la demande de la bénéficiaire du permis concernerait également la régularisation de ces travaux.

Elle rappelle que le permis litigieux ne porte que sur "la modification de l’affectation d’un salon de coiffure en café", sans aucune référence, ni aux travaux illégaux de couverture de la cour arrière ni à une quelconque régularisation de ceux-ci. Elle ne perçoit pas en quoi la couverture de la cour extérieure serait intrinsèquement liée au projet, dès lors que le dossier de permis ne mentionne jamais ces travaux litigieux et que la bénéficiaire du permis déclare elle-même que "la demande porte exclusivement sur l’autorisation du changement d’affectation".

Elle fait encore valoir que ce n'est pas parce que la bénéficiaire du permis prévoyait la verdurisation de la couverture de cette cour extérieure qu'elle en demandait expressément la régularisation. Selon elle, l'aménagement de cette cour et la régularisation des travaux irréguliers de couverture de celle-ci sont deux choses différentes, de sorte qu'il appartenait à la bénéficiaire du permis de demander expressément cette régularisation.

Elle conclut qu'il n'appartenait pas à l'auteur de l'acte attaqué d'étendre de son propre gré l'objet de la demande de permis, sans la moindre justification.

Dans le dernier mémoire, elle invoque l'obligation de motivation renforcée qui incombe à l'autorité lorsqu'elle s'écarte de l'avis d'une instance consultative et rappelle que l'emploi de clauses de style ou de formules stéréotypées ne répond pas au prescrit de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Elle constate que le permis attaqué se borne à énoncer que "la couverture de la cour est intrinsèquement liée au projet" et que "la demande peut donc être étendue à cet objet également" avant d'accorder la dérogation requise au règlement régional d'urbanisme. Selon elle, ce motif ne permet pas de comprendre pourquoi il a été décidé d'étendre l'objet de la demande à une régularisation non sollicitée et donc pourquoi la partie adverse a décidé de ne pas suivre l'avis de son collège d'Urbanisme.

IV.2. Appréciation

La demande de permis d'urbanisme du 9 mars 2016 vise la modification de l'affectation d'un salon de coiffure en café. Dans la note explicative déposée avec la demande de permis, l'objet de la demande est précisé comme suit :

> "Modification de l'affectation d'un rez-de-chaussée commercial.
> Le commerce actuel est un salon de coiffure. Les locataires du bien souhaitent remplacer ce salon par un café.
> La demande porte exclusivement sur l'autorisation :
> - Du changement d'affectation.
> La façade ne fera pas l'objet de modification, sauf le nom de l'établissement changé sur le châssis et l'ouverture d'une 2e porte en façade avant, pour l'été".

Si le formulaire de demande de permis et la note explicative précités visent uniquement la "modification de l'affectation d'un rez-de-chaussée commercial", les plans accompagnant la demande illustrent clairement la présence d'une pièce arrière, occupée principalement par les W.-C., qui jouxte la pièce de réserve. Il ressort de l'extrait cadastral que cette surface d'approximativement 9 à 10 m^2, entourée de hauts murs mitoyens, était anciennement une cour. Aucun

élément du dossier administratif ne permet d'évaluer la date à laquelle cette cour a été couverte sans permis et aucun procès-verbal d'infraction n'est mentionné.

Dans l'accusé de réception de dossier complet du 6 septembre 2016, la commune a précisé que "la demande est soumise aux mesures particulières de publicité en vertu de dérogation à l'art. 13 du titre I du R.R.U. (maintien d'une surface perméable)". Cet article dispose comme suit :

> "La zone de cours et jardins comporte une surface perméable au moins égale à 50 % de sa surface.
> Cette surface perméable est en pleine terre et plantée.
> L'imperméabilisation totale de la zone de cours et jardins ne peut être autorisée que pour des raisons de salubrité, si ses dimensions sont réduites.
> Les toitures plates non accessibles de plus de 100 m² doivent être aménagées en toitures verdurisées".

Dans l'avis favorable non unanime du 20 octobre 2016, la commission de concertation indique ce qui suit :

> "Considérant que, en situation de droit, le rez-de-chaussée présente une cour à l'arrière qui a été recouverte dans le passé (*cf*. Cadastre);
> […]
> Considérant que la demande déroge au Règlement Régional d'Urbanisme Titre I article 13 pour le recouvrement de la cour arrière (*cf*. brugciel/cadastre);
> Considérant que le bien se situe en liseré de noyau commercial; que les commerces peuvent porter atteinte à l'intérieur d'ilot;
> Considérant néanmoins qu'il y a lieu de prévoir des dispositifs pour palier à l'imperméabilisation totale de la parcelle;
> […]".

Les représentants de la commune n'ont émis aucune observation à ce sujet. La partie requérante a donc elle-même instruit la demande de permis d'urbanisme en première instance administrative comme portant également sur la régularisation de la couverture de la cour arrière. Il était raisonnable de juger que cette régularisation était intrinsèquement liée au projet puisque, l'ancienne cour étant affectée aux W.-C., un refus aurait obligé la demanderesse de permis à localiser ceux-ci ailleurs et donc à restructurer le rez-de-chaussée commercial. L'acte attaqué énonce par ailleurs les raisons pour lesquelles la partie adverse a jugé qu'une telle régularisation pouvait être accordée.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second 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, de la prescription 2.5 du Plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001, des principes de motivation interne et de bonne administration, en particulier du principe de minutie, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir".

La partie requérante rappelle que le bien litigieux est situé en zone d'habitation, en ZICHEE et en liseré de noyau commercial au PRAS, adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001.

Elle est d'avis qu'à l'inverse de ce qu'affirme l'auteur de l'acte attaqué, l'installation d'un nouveau café dans la zone visée est incompatible avec les caractéristiques urbanistiques du quartier et est, en conséquence, de nature à nuire au bon aménagement de la zone. Elle fait valoir que ce type de commerce est de nature à générer des nuisances. Dès lors que le changement d'affectation porte également sur l'intérieur d'îlot, elle considère que l'exploitation de ce type d'activité a la particularité de favoriser la répercussion des bruits de sorte que les conversations, les éclats de rire, les cris des convives, les bruits de vaisselle, les allées et venues du personnel et des clients auront une résonnance telle qu'ils porteront gravement atteinte à la quiétude des habitants de la zone.

Elle critique le fait que l'auteur de l'acte attaqué se limite à préciser que "la commune n'explicite pas concrètement ses craintes, ne citant notamment pas d'exemple de commerce existant qu'elle vise", sans s'exprimer quant au fait qu'un tel commerce, notamment au vu des nuisances qu'il provoque, n'est pas de nature à s'intégrer de manière harmonieuse à la zone d'habitation. Elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué se borne simplement à aborder, succinctement, la question des problèmes de mobilité sous-jacents à l'installation de tels commerces, en supposant que la clientèle des cafés est exclusivement une clientèle de proximité.

Elle soutient que ce nouveau commerce est susceptible d'accroître les problèmes de mobilité dans cette zone, favorisant notamment les parcages en double file, ce qui est de nature à provoquer dans ce quartier des embouteillages supplémentaires. Elle estime qu'un café n'attire pas forcément une clientèle de proximité, de sorte que l'activité qu'il génère aura nécessairement pour effet de

contribuer aux problèmes de mobilité déjà constatés. Elle considère qu'une telle affirmation n'est pas purement hypothétique et est étayée par l'existence de multiples commerces du même type dans les alentours, lesquels sont sources d'embarras de circulation importants.

Si elle confirme que le projet n'a fait l'objet d'aucune opposition lors de l'enquête publique, elle observe que le service des classes moyennes a, en date du 21 mars 2016, remis un avis circonstancié défavorable quant à la demande de permis litigieuse.

Elle écrit que la présence du bien en liseré de noyau commercial n'implique pas systématiquement l'affectation des rez-de-chaussée des immeubles aux commerces. S'il est vrai que la prescription 22 du PRAS précise qu'"en liseré de noyau commercial ou dans les galeries marquées d'un "G" sur la carte des affectations, les rez-de-chaussée des immeubles sont affectés par priorité aux commerces [...]", cette affectation prioritaire n'implique pas que tout permis soit délivré, indépendamment de l'activité exercée et de ses répercussions sur la zone d'habitat, dont la destination doit également être garantie.

Dans son dernier mémoire, elle cite le rapport du service des classes moyennes qui ferait l'objet de la pièce 3 du dossier administratif et qui constate notamment que toutes les associations de commerçants se plaignent que "des snacks, pita-bars et cafés poussent comme des champignons", compte tenu de ce rapport, conteste que l'on puisse écarter ses objections comme des craintes purement hypothétiques. Elle répète qu'il lui paraît difficilement contestable que l'arrivée d'un "enième" commerce de cette nature dans ce quartier n'aurait que pour effet d'aggraver les nuisances déjà constatées à de multiples reprises.

V.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité

administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus.

En outre, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

> "[…]
> Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement et en liseré de noyau commercial au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;
> Considérant que la demande vise à changer, de salon de coiffure en café, l'utilisation du rez-de-chaussée commercial d'un immeuble à appartements situé rue de Fiennes, 29;
> […]
> Considérant que la commune reproche à "ce type de commerce" d'apporter des nuisances de par leur fonctionnement et de ne pas créer une vitalité nécessaire à l'intégration harmonieuse dans la zone d'habitation au PRAS;
> Que la commission de concertation cite, sans cependant le suivre, l'avis du Service des Classes Moyennes et explique que : "ce refus est surtout basé sur le fait que la rue de Fiennes, les rues avoisinantes et surtout la place Bara, sont déjà submergées par de tels commerces et le manque de places de parking obligent les clients à se parquer en double file; que ce refus est également basé sur des plaintes de divers associations, gérants d'établissements et voisins";
> Considérant l'avis favorable de la commission de concertation, à condition de prévoir une toiture verte sur l'annexe en fond de parcelle;
> Considérant que le bien est en liseré de noyau commercial au PRAS où les rez-de-chaussée sont en priorité affectés aux commerces;
> Considérant que la commune n'explicite pas concrètement ses craintes, ne citant notamment pas d'exemple de commerce existant qu'elle vise; qu'un café attire en principe une clientèle de proximité et ne devrait dès lors pas contribuer aux problèmes de mobilité soulevés par le Service des Classes Moyennes;
> Que le projet n'a fait l'objet d'aucune opposition de la part d'associations ou de gérants d'établissement ou voisins lors de l'enquête publique;
> […]".

La motivation de l'acte attaqué permet ainsi de comprendre clairement et à suffisance ce qui a conduit l'auteur de l'acte attaqué à prendre sa décision. Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'ont pas été méconnus.

Le dossier administratif ne comporte pas d'éléments clairs et étayés susceptibles de corroborer les objections de la partie requérante compte tenu de la

taille modeste de l'établissement en projet. La commune ne produit pas le rapport du service des classes moyennes dont elle se réclame, rapport qui, contrairement à ce qu'elle écrit, ne figure pas au dossier administratif. Les extraits qu'elle en cite n'évoquent pas le quartier concerné par le présent permis. Il n'est dès lors pas démontré que l'auteur de l'acte attaqué aurait commis une erreur en estimant que la commune "n'explicite pas concrètement ses craintes" ou que la décision attaquée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite, à la charge de la partie requérante, une indemnité de procédure de 700 euros, "à augmenter, vu la demande de suspension rejetée par arrêt n° 241.957 du 27 juin 2018, du montant de 140 euros". Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

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

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé

Le Greffier assumé, Le Président,

Frédéric QUINTIN. Pascale VANDERNACHT.