

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 245.527 du 25 septembre 2019

A. 220.042/XV-3168

En cause : **la société anonyme GLL TRONE HOLDING,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Anne DELFOSSE et
Olivia VAN DER KINDERE, avocats,
avenue Lloyd George 16
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 août 2016, la s.a. GLL TRONE HOLDING demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [...] du 4 mai 2016 pris sur le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la s.a. GLL TRONE HOLDING contre la décision de refus prise le 22 décembre 2014 par le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Commune d'Ixelles [...] uniquement en ce qu'en son article 1^{er}, § 3, il ne déclare pas sans objet ce recours "pour le changement d'affectation du commerce du rez-de-chaussée en bureaux" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie MICHIELS, 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 déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2019.

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

M^e Anne DELFOSSE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Andrezj TRYBULOWSKI, *loco* M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, premier auditeur, a été entendue 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 requérante est emphytéote depuis 2010 d'un bien sis rue du Trône 122-130 à Ixelles, à l'angle de la chaussée de Wavre.

Ce bien est situé dans le périmètre du plan particulier d'affectation du sol (PPAS) «Îlot 30» approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 1993. Ce PPAS prévoit neuf types de zones, parmi lesquelles des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones de commerces. Pour le bien litigieux, le plan de destination du PPAS prévoit une zone de commerce en front de bâtisse au rez et, à l'arrière ainsi qu'aux étages, une zone mixte dans laquelle sont autorisés le logement, les activités administratives ainsi que l'infrastructure hôtelière. Au plan régional d'affectation du sol (PRAS) édicté en 2001, le bien est situé en zone administrative.

2. Le 25 février 1994, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles délivre un permis d'urbanisme à la société EMC Belgique, alors

propriétaire de la parcelle. Il est précisé dans ce permis que son titulaire devra respecter les conditions imposées par le collège des bourgmestre et échevins dans son avis du 24 février 1994. Cet avis énonce ce qui suit au sujet de l'affectation :

« immeuble d'angle Trône/Wavre : 6.003 m² de bureaux; 624 m² de commerce au rez-de-chaussée et 2 appartements de 2 chambres au 7^{ème} étage ».

La condition 7 de cet avis est formulée de la manière suivante :

« La hauteur du niveau supérieur de la corniche en façade principale de la rue du Trône ne pourra être supérieure à 22,- m. Le plan modifié de cette façade devra être approuvé par l'Administration communale avant le début des travaux ».

3. Le 20 juillet 1995, le collège des bourgmestre et échevins refuse un permis d'urbanisme par un arrêté dont l'article 1^{er} dispose ce qui suit :

« Le permis sollicité par E.M.C. Belgique S.A. sur les modification apportées au permis d'urbanisme n° 119/1993, délivré le 25.02.1994, visant la construction de 2 immeubles, l'un de bureaux et l'autre de logements situés dans les limites du plan particulier d'affectation du sol de l'îlot 30, approuvé par Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 1993 (plans n° 697/a/50E, 51G, 52G, 53G, 54G, 55G, 56G, 57G, 72D, 74F, 76D, 106A, 107 et plans n° 697/a/58H, 71G, 73I, 75F, 104B, indice 2 datés du 19.05.1995), (ces modifications sont supposées mettre en conformité les façades de l'immeuble de bureaux avec les prescriptions du P.P.A.S.), est refusé pour le motif suivant : Cet avis défavorable est motivé par le non-respect de l'article 9.2. des prescriptions du P.P.A.S. stipulant une hauteur maximale de façade de 22 m pour un immeuble de 6 étages sur rez-de-chaussée. Le projet prévoit à l'alignement une hauteur minimale de façade de 22,80 m, soit au minimum un dépassement de +/- 0,80 m par rapport à la hauteur maximale prescrite. La corniche des bow-windows placée à 22 m ne peut en aucun cas être considérée comme la hauteur maximale de façade ».

4. Le 15 septembre 1995, l'administration communale écrit à la société EMC Belgique ce qui suit :

« Nous avons l'avantage de vous informer que le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Commune d'Ixelles a approuvé, en date du 11.09.1995, les plans modifiés indice 2 datés du 11.09.1995, les plans modifiés indice 2 datés du 1.09.1995 n°s 697/A/71I et 697/A/75G, concernant les façades de l'immeuble de bureaux projetés à l'angle de la rue du Trône et de la chaussée de Wavre. Notre collège a estimé que les plans modifiés répondaient pleinement à la condition 7 émise dans le permis d'urbanisme (n° 119/1993) et qui stipulait que la hauteur du niveau supérieur de la corniche en façade principale de la rue du Trône ne pourra être supérieure à 22 m. Dès lors, les plans modifiés sont joints à votre dossier de permis (n° 119/1993) qui est considéré comme clôturé ».

5. Le 3 juin 2013, la s.a. Immo Watro, tréfoncière du bien litigieux, introduit une requête en annulation à l'encontre de la délibération du conseil communal d'Ixelles du 22 juin 2012 adoptant définitivement la décision d'abrogation partielle du plan particulier d'affectation du sol «Îlot 30», et de l'arrêté du

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 janvier 2013 portant approbation de cette décision. Ce recours est rejeté par l'arrêt n° 241.669 du 30 mai 2018.

6. Le 7 août 2013, la commune d'Ixelles établit un procès-verbal d'infraction pour l'immeuble dont la requérante est emphytéote. Ce procès-verbal indique notamment ce qui suit:

« Non-respect du permis d'urbanisme n° 119/1993-291 par l'utilisation en bureau plutôt qu'en commerce d'une partie du rez-de-chaussée de l'immeuble sis 122-130 rue du Trône ainsi que par l'utilisation en bureau des logements du 7^{ème} étage du même immeuble, sans qu'un permis d'urbanisme n'ait été délivré pour un changement de destination ou d'utilisation ».

7. Le 28 mai 2014, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme visant à « modifier la destination de logements et commerces accessoires aux bureaux, indiquée dans les plans autorisés par le permis 119/1993-291/ selon commune d'Ixelles, en bureau ».

8. Une enquête publique est organisée du 29 août au 12 septembre 2014. Elle donne lieu à une réclamation.

9. Le 22 octobre 2014, la commission de concertation rend un avis défavorable unanime.

10. Le 22 décembre 2014, la commune d'Ixelles refuse la demande de permis. Ce refus est notamment motivé comme suit :

« [...] Attendu que dans sa note jointe à la présente demande, le demandeur conteste les plans renseignés par les services communaux comme étant ceux des travaux autorisés par le permis d'urbanisme n° 119/1993-291 (superficie de plancher plus élevé, pas de cachet,...):
Considérant que les plans du permis d'urbanisme n° 119/1993-291 précité sont cependant clairement identifiés et mentionnés littéralement dans le permis d'urbanisme à savoir les plans n^{os} 697/A/50D, 51E, 52A à 57A, 58G, 59A à 62A, 63D à 67D, 68C, 69D, 70D, 7 IA à 76A, 77, 78A;
Attendu que même si le cartouche de ces plans indique de façon générale et initiale l'intitulé "bureau" suivi du niveau concerné, il y est néanmoins précisé, sans ambiguïté possible, l'affectation du niveau dans le tableau des indices modifiant les plans initiaux, à savoir pour le rez-de-chaussée indice E "zone commerciale rez" et pour septième étage indice G "7^{ème} étage = appartements"
[...] Que la zone mixte, dans laquelle est situé l'immeuble concerné par la présente demande est toujours destinée à accueillir une superficie de 5.465,2 m² minimum de logement (26 %), de 2.102 m² maximum de commerce (10 %) et de 13.452,8 m² maximum de bureau (64%);
Que ces quotas sont pleinement applicables à la présente demande et sont conformes aux dispositions du plan particulier d'affectation du sol;

Que selon le dernier relevé effectué, le quota de bureaux (64 %) dans la zone mixte est déjà rempli, de sorte qu'aucune superficie complémentaire de bureau ne peut être autorisée actuellement;

Que les quotas et les affectations sont des données essentielles du Plan Particulier d'Affectation du Sol et qu'en l'espèce, il ne peut y être dérogé;

Que la demande, tant en ce qu'elle vise une modification de la destination du commerce du rez-de-chaussée en bureau que des logements du septième étage également en bureau, porte atteinte à ces données essentielles du Plan Particulier d'Affectation du Sol;

[...] ».

11. Le 11 mai 2015, la partie requérante introduit un recours auprès du gouvernement contre cette décision. Elle est entendue le 2 juillet 2015.

12. Le 14 juillet 2015, le collège d'Urbanisme rend un avis défavorable. Il estime, d'une part, qu' «il n'y a pas lieu à un permis d'urbanisme pour la conversion du 7^e étage en bureaux» et, d'autre part, que «le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé pour la régularisation du changement d'affectation du rez-de-chaussée de commerces en bureaux ».

13. Le 4 mai 2016, le Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale déclare recevable mais non fondé le recours introduit par la s.a. GLL Trône Holding. Il s'agit de l'acte attaqué en l'espèce, qui est notifié à la partie requérante le 20 juin 2016, et motivé comme suit :

« [...]

Considérant que le recours est recevable;

Considérant que le bien se situe en zone administrative, le long d'un espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au plan régional d'affectation du sol;

Considérant que le bien se situe en zone mixte, de commerce et d'annexes au plan particulier d'affectation du sol dénommé "Ilot 30", approuvé par arrêté du Gouvernement du 23 décembre 1993;

Que ce PPAS a été abrogé partiellement par l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 janvier 2013 mais que cette abrogation ne vise pas la zone mixte du PPAS;

Que pour le surplus, comme le rappelle le Collège d'urbanisme, "le recours en annulation de la société Immo Watro du 2 juin 2013 contre l'abrogation partielle du PPAS n'est pas suspensif";

Considérant que la prescription 5.3 du PPAS prévoit notamment qu'un quota maximal de 31 % de la surface maximale brute de plancher de l'ilot est consacré aux activités administratives et/ou d'hôtels et que "dans la zone mixte du PPA, dont la surface maximale brute de plancher est de 21.020 m², tout projet devra respecter les quotas d'affectation définis ci-après : quota minimal d'affectations résidentielles : 16 %, quota minimal de commerces : 10 %, quota minimal d'activités administratives : 64 %"

Que cette prescription est compatible avec la prescription 7.1. du PRAS relative à la zone administrative où se situe le bien qui est affectée aux bureaux et logements;

Que dans la mesure où la première affectation n'est pas prioritaire sur la deuxième, le PPAS ne vient que compléter et préciser le PRAS et n'est donc pas implicitement abrogé par celui-ci;

Considérant qu'il apparaît sur les plans du permis d'urbanisme d'origine que les deux surfaces commerciales étaient principalement accessibles depuis l'extérieur et que seul un accès limité donnait accès au noyau central de l'immeuble comportant les sanitaires;
Que la zone de circulation entre les commerces et les sanitaires est séparée de la zone de circulation des bureaux et du lobby par 2 portes;
Qu'il n'est dès lors pas pertinent de soutenir de ces surfaces commerciales ont été conçues comme accessoires à l'affectation de bureau;
Considérant que le changement d'affectation des surfaces commerciales du rez-de-chaussée en bureaux ne peut être réalisé que dans les limites des quotas susmentionnés pour les activités administratives;
Qu'or, les 64 % maximum admis pour le projet en zone mixte par le permis de 1994 sont déjà atteints;
Que, de plus, il ressort des relevés de la commune communiqués par celle-ci et présents au dossier administratif que le quota de bureau de 31 % pour la zone mixte est également dépassé;
Considérant qu'en ce qui concerne les logements au 7^{ème} étage, c'est à juste titre que le Collège d'urbanisme considère que ceux-ci sont accessoires aux bureaux;
Que dès lors, les logements relèvent de l'affectation principale et qu'aucune demande de changement d'affectation n'est nécessaire, la situation étant acquise par le permis octroyé le 25 février 1994;
Considérant enfin qu'au vu du plan du rez-de-chaussée autorisé en 1994 tel que fourni par la commune, il appert qu'une modification de la façade a également été apportée lors de sa réalisation; Qu'il y a lieu d'introduire une demande de permis de régularisation à cet égard;

[...] ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation du plan régional d'affectation du sol (PRAS) adopté par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 et notamment de son « Glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques » et des principes qu'il fixe en matière de locaux accessoires, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du principe général de motivation adéquate, de l'excès de pouvoir, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante critique le motif de l'acte attaqué, qu'elle considère comme déterminant, selon lequel une modification de la façade a été apportée par rapport au plan du rez-de-chaussée autorisé en 1994, tel que fourni par la commune, ce qui a pour conséquence qu'elle est invitée à introduire une demande de permis de régularisation à cet égard. Elle soutient que les plans de la façade de l'immeuble, conçus pour des bureaux au rez-de-chaussée, n'ont jamais été modifiés pour cette partie de l'immeuble. Selon elle, si une contestation est intervenue entre elle et la commune d'Ixelles, c'est uniquement concernant le

faîte de l'immeuble et l'approbation « en date du 11.09.1995, (d)es plans modifiés indice 2 datés du 11.09.1995, (d)es plans modifiés indice 2 datés du 1.09.1995 n° 697/A/ 71I et 697/A/75G concernant les façades de l'immeuble de bureaux projeté à l'angle de la rue du Trône et de la chaussée de Wavre ». Elle affirme que l'immeuble a été construit sur la base des plans autorisés conçus pour un rez-de-chaussée affecté aux bureaux, produits par la requérante, sans que cela ne fasse l'objet d'aucune contestation, ni lors de cette construction en 1994, ni depuis cette époque. Elle relève que depuis leur construction, ces locaux « commerciaux » ont été occupés par des activités de bureau, notamment au regard des caractéristiques de la façade et du fait qu'il n'y a jamais eu aucune enseigne d'un quelconque commerce. Enfin, elle souligne que ce sont les plans d'une façade de bureaux qui figurent en situation de fait et de droit dans la demande de permis de régularisation sans que cela n'ait fait l'objet d'aucune contestation par la commune.

Dans une seconde branche, elle indique que selon le glossaire du PRAS, ainsi que selon son commentaire administratif, les activités qui constituent l'accessoire d'autres affectations relèvent également de ces affectations. Dès lors, elle fait valoir que tous les espaces « accessoires » des activités de bureau constituent également des bureaux. Elle en déduit que par l'effet de l'adoption du PRAS, les logements de fonction et les espaces commerciaux accessoires de l'activité de bureau présentent une destination de bureau. Elle précise que les plans figurant la situation existante de droit font apparaître que les « commerces » du rez-de-chaussée ne sont pas accessibles au public à partir de l'espace public puisqu'ils ne sont accessibles que par des couloirs internes partant de la porte principale et dont le compartimentage est imposé par la réglementation en matière de sécurité incendie, pour assurer la fonction de la porte de secours.

Dans son mémoire en réplique, la requérante soutient que le plan intitulé « Bureaux Rez-de-chaussée », dont un extrait est reproduit dans le mémoire en réponse, n'est pas le plan autorisé pour la façade de la rue du Trône, plan que la partie adverse se garderait de produire. Elle ajoute avoir produit les cartouches des plans référencés n°697/A/71I et 697/A/75G, autorisés par le collège en date du 15 septembre 1995, le premier de ces plans étant celui de la façade rue du Trône telle que réalisée. Elle indique avoir procédé à des recherches approfondies aux archives de la commune d'Ixelles afin de pouvoir produire le plan de la façade rue du Trône tel qu'autorisé d'abord par le permis du 25 février 1994 et ensuite par la décision du collège notifiée le 15 septembre 1995. Elle produit trois nouvelles pièces en annexe à son mémoire en réplique montrant les plans de la façade telle qu'autorisée le 15 septembre 1995. Un premier plan porte le cachet de l'urbanisme ainsi que la mention manuscrite « plan remplacé par 697A 71I reçu le 1-9-95 ».

Selon elle, il ne comporte aucun accès direct aux surfaces commerciales, ni même de sortie de secours puisqu'il prévoit systématiquement des murets en dessous des fenêtres, qui empêchent tout accès de l'extérieur par ces fenêtres. Un deuxième plan de cette façade est référencé 71C et porte le cachet de l'IBGE daté du 22.08.1994. Enfin, un troisième plan de cette façade telle qu'autorisée par le permis du 15 septembre 1995, à savoir le plan référencé 71I portant le cachet de l'urbanisme de la commune d'Ixelles qui correspond à l'implantation d'une unique sortie de secours après la troisième travée à partir de la gauche. Elle considère que ce plan permet de constater qu'aucun accès direct aux surfaces commerciales n'est prévu, en raison des murets dessinés sous chaque fenêtre. Selon la partie requérante, ces documents établissent, d'une part, qu'aucune modification irrégulière de la façade n'a été opérée en vue de supprimer des accès directs à des espaces commerciaux et, d'autre part, qu'aux yeux du collège communal d'Ixelles, tant en 1994 qu'en 1995, à supposer que des surfaces commerciales soient prévues au rez-de-chaussée, ces dernières étaient conçues comme des espaces commerciaux accessoires des bureaux puisque accessibles uniquement par l'entrée de l'immeuble de bureau. Elle relève à cet égard que cette caractéristique est conforme aux prescriptions du PPAS qui prévoit que la zone de commerce « est affectée au commerce, à l'artisanat, et au logement et de plus, dans la zone mixte, éventuellement aux activités administratives ». En ce qui concerne la seconde branche, elle estime avoir démontré, à l'appui de la première branche du moyen, que la situation existante de droit de la façade rue du Trône correspond bien à la situation existante de fait, de sorte que les superficies de commerce initialement prévues sont, en toute hypothèse, accessoires aux bureaux et donc assimilables à ces derniers.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle les difficultés qu'elle a rencontrées pour obtenir certains documents. Elle fait valoir que le mécanisme d'abrogation implicite résultant de l'adoption du PRAS a eu pour effet de modifier les quotas bureau/logement/commerce antérieurement imposés par le PPAS Îlot 30 notamment à concurrence des surfaces de logement et de commerce «directement accessibles via les communs de l'immeuble présentant une perméabilité totale entre les deux fonctions» et que c'est pour ces motifs que l'acte attaqué a admis à bon droit l'assimilation en ce qui concerne les logements du 7^{ème} étage et a donc décidé qu'il n'y avait pas lieu à permis d'urbanisme pour la conversion en bureaux du 7^{ème} étage. Elle critique le plan des « Bureaux rez-de-chaussée » 697/A/51E, indice 2, du 24 février 1994 qui constitue la pièce 2 du dossier administratif en considérant qu'il ne s'agit que d'une pâle copie A3 sur laquelle deux ouvrants en façade ont été dessinés à la main *a posteriori*. Elle souligne que les ouvrants sont - traditionnellement et dans le cas d'espèce pour les autres ouvrants - dessinés en état d'ouverture, avec un arc figurant cette ouverture. Elle demande donc à la partie adverse de produire l'original

en couleur de ce plan et, à défaut, sollicite que le Conseil d'État en ordonne la production. Elle souligne que ce plan prévoit des espaces commerciaux directement accessibles via les communs de l'immeuble présentant une perméabilité totale entre les deux fonctions et que ce sont ces seules caractéristiques qui ont été définies par l'acte attaqué pour décider qu'il n'y a pas lieu à permis pour le changement d'affectation des logements du 7^{ème} étage en bureaux. Elle indique que les locaux commerciaux sont accessibles, pour le plus petit d'entre eux, directement par le lobby de l'immeuble et, pour le plus grand, par un couloir partant de ce lobby, la seconde porte de ce couloir étant imposée par la réglementation en matière d'incendie. Selon elle, l'examen de ce plan permet de constater que le tracé à «la main» des deux doubles ouvrants a laissé subsister tous les aménagements limitant l'accessibilité par ce seul lobby ainsi que le fait que les sanitaires dames du rez-de-chaussée ne sont accessibles que par ce couloir de liaison entre le grand espace commercial et le lobby tandis que les sanitaires messieurs ne sont accessibles que par le plus petit des deux espaces commerciaux. Elle relève également qu'il n'y a pas de grandes ouvertures permettant d'accéder aux surfaces commerciales depuis l'extérieur. Selon elle, ni le plan autorisé par le permis du 25 février 1994 ni le plan remplaçant ce premier plan autorisé en application de la décision de la commune d'Ixelles du 15 septembre 1995 ne prévoient ces ouvertures avec lesquelles ils sont d'ailleurs tous les deux radicalement incompatibles. Elle observe à cet égard que ni l'avis de la commission de concertation, ni le refus de permis du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles, ni l'avis du collège d'urbanisme n'indiquent, à aucun endroit, que les plans de la façade rue du Trône déposés dans le cadre de la demande de permis de régularisation comme figurant la situation existante de droit seraient non conformes à cette situation existante de droit, que cette façade réalisée depuis 1994 serait de ce fait irrégulière et qu'elle devrait faire également l'objet d'une demande de régularisation. En l'absence de précision dans l'acte attaqué au sujet de l'objet de la régularisation, elle considère que l'un des motifs de cet acte est obscur.

IV.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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 être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de 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. Les exigences en matière de motivation formelle ne requièrent pas de l'autorité qu'elle communique les motifs de ses motifs.

En cas de pluralité de motifs, le Conseil d'État apprécie le caractère déterminant ou surabondant des différents motifs en se basant sur des éléments objectifs tels que le contexte d'adoption de la décision querellée ou la structure syntaxique de celle-ci.

Lorsqu'un permis tend à la régularisation d'actes ou de travaux déjà effectués, l'administration ne peut se laisser influencer par le poids des faits accomplis, mais doit exclusivement se référer aux critères du bon aménagement du territoire et de la légalité tels qu'ils étaient en vigueur au moment des faits.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, 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. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Le motif de l'acte attaqué indiquant qu'« enfin [...] au vu du plan du rez-de-chaussée autorisé en 1994 tel que fourni par la commune, il appert qu'une modification de la façade a également été apportée lors de sa réalisation » est obscur parce qu'il n'indique pas précisément la modification de la façade qui aurait été opérée sans permis.

Toutefois, ce motif n'est pas déterminant dans la décision de refuser la régularisation du changement d'utilisation des deux surfaces commerciales prévues dans les plans du rez-de-chaussée et imposées par l'une des conditions du permis.

Les deux motifs déterminant de ce refus sont, d'une part, qu'il n'est pas pertinent de soutenir de ces surfaces commerciales ont été conçues comme accessoires à l'affectation de bureau et, d'autre part, que le changement d'affectation des surfaces commerciales du rez-de-chaussée en bureaux ne peut être réalisé que

dans les limites des quotas prévus par l'article 5.3 du PPAS de l'Îlot 30 pour les activités administratives.

Si la partie adverse a estimé que les deux surfaces commerciales étaient principalement accessibles depuis l'extérieur, c'est en se fondant sur le plan des « Bureaux rez-de-chaussée » 697/A/51E, indice 2, portant un cachet du 24 février 1994, date de la délivrance du permis, qui prévoit effectivement des ouvertures. La partie requérante met en doute l'existence de ces ouvertures sur le plan initial mais elle ne s'inscrit pas en faux contre la pièce du dossier administratif et elle produit elle-même un plan identique en annexe à son dernier mémoire. Il n'y a dès lors pas lieu d'écarter cette pièce ou d'en ordonner la production en original.

La condition imposant le dépôt d'un nouveau plan des façades après la délivrance du permis d'urbanisme le 24 février 1994 porte atteinte à son caractère exécutoire. Elle n'a pour seul but que de se conformer à la limite de hauteur prévue par le PPAS et elle n'a pas pu avoir pour effet de modifier le plan du rez-de-chaussée annexé audit permis.

La partie adverse a dès lors pu valablement se fonder sur le plan 697/A/51E pour estimer que les surfaces commerciales prévues par ce plan ne peuvent être considérées comme accessoires aux bureaux. La circonstance que les ouvertures prévues par ledit plan n'ont jamais été réalisées et que les surfaces commerciales imposées par le permis ont toujours été utilisées comme bureaux ne pouvait être prise en considération sous peine de statuer sous le poids des faits accomplis.

Le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-cinq septembre 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.