

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 247.089 du 20 février 2020

A. 229.208/XIII-8777

En cause : 1. **VANDEN BERGHE** Louis-Philippe,
 2. **ROLIN** Martine,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Laurence DE MEEÛS, avocat,
 chemin du Stockoy 1
 1300 Wavre,

contre :

la commune de Waterloo,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} VAN DEN BOOSCH et
Luca CECI, avocats,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

Partie intervenante :

la société privée à responsabilité limitée C.G.S.C.,
ayant élu domicile chez
M^e Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 septembre 2019, Louis-Philippe VANDEN BERGHE et Martine ROLIN demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la délibération du 22 août 2019 par laquelle le collège communal de Waterloo délivre partiellement à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) C.G.S.C. un permis d'urbanisme ayant pour objet d'étendre et de transformer un immeuble mixte sis drève Richelle, 9, à Waterloo, et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 17 octobre 2019, la S.P.R.L. C.G.S.C. demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 16 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 février 2020.

M. Luc DONNAY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Laurence DE MEEÛS, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e SUMAILI NTAMBWE, *loco* M^{es} Frédéric VAN DEN BOOSCH et Luca CECI, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Gauthier MELCHIOR, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, 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 S.P.R.L. C.G.S.C. exploite un restaurant dans un établissement situé drève Richelle, 9, à Waterloo. Plusieurs permis d'urbanisme ont été délivrés relativement à cet immeuble.

Un permis d'urbanisme a été octroyé le 14 novembre 2008. À la demande de l'échevin de l'urbanisme, la S.P.R.L. C.G.S.C. a sollicité l'accord des voisins en décembre 2007. Les parties requérantes ont subordonné leur accord aux conditions suivantes :

- « - sauvegarde de la maison et maintien de ses volumes actuels;
- intégrité du jardin, pas de parking à l'arrière de la maison;
- respect des horaires convenus concernant l'activité commerciale de "boutique" (9h00-18h30 du lundi au samedi - fermeture le dimanche);
- pas de restauration, excepté cours de cuisine (une fois par semaine) et dégustations;
- pas d'activité à l'extérieur de la maison, ni en terrasse;
- pas de changement d'activités commerciales et/ou de vente de la maison à d'autres fins commerciales sans notre accord ».

Le permis est délivré sous les conditions suivantes :

- « que l'étage soit exclusivement affecté à la résidence, que la terrasse arrière reste à usage privé et soit donc inaccessible à des fins commerciales, de ne pas permettre l'exploitation HORECA ».

Un second permis d'urbanisme a été délivré le 14 juin 2013; il comporte les motifs suivants :

- « Considérant que le projet vise à réorganiser les locaux commerciaux de manière à installer la partie consacrée au magasin à l'avant du bâtiment et le restaurant à l'arrière et en partie latérale, dans la nouvelle extension, profitant ainsi de la petite terrasse, des bassins et de la vue sur le jardin;
[...]
Considérant que l'aménagement du restaurant est réorganisé de façon à placer la cuisine et le bar en partie centrale de la maison, en disposant les salles de restaurant tout autour, profitant ainsi à la fois d'une visibilité depuis la voirie et d'une large vue sur la terrasse, les bassins et le jardin d'agrément;
[...]
Considérant qu'afin de préserver ce jardin d'agrément et la quiétude des parcelles voisines, il y a lieu de limiter l'affectation HORECA au bâtiment et à cette petite terrasse, sans occuper le jardin ».

2. Une nouvelle demande de permis d'urbanisme est introduite le 16 mai 2018, puis retirée le 18 avril 2019.

3. Le 18 avril 2019, la S.P.R.L. C.G.S.C. introduit une demande de permis d'urbanisme pour les « rénovation, extension et transformation d'un immeuble mixte (commerce/logement) ayant pour objectif de repenser la configuration intérieure du commerce et d'agrandir l'espace logement situé à l'étage ».

4. Un accusé de réception du dossier complet est établi le 14 mai 2019.

5. Une annonce de projet a lieu du 29 mai au 12 juin 2019. Au cours de celle-ci, les parties requérantes ont réitéré les griefs déjà exposées dans le cadre de la précédente demande.

6. En sa séance du 20 août 2019, le collège communal de Waterloo délivre partiellement le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, dont l'article 1^{er} est libellé comme suit :

« Le permis d'urbanisme sollicité par la S.P.R.L. CGSC est octroyé pour la régularisation des abords (terrasses avant, latérale, non replantation de l'arbre abattu précédemment), sur le projet de transformation et d'extension du rez-de-chaussée et sur le projet de logette pour compteurs, sous réserve :

- De ne pas démolir le mur séparant la parcelle concernée par le projet et la parcelle voisine de droite mais d'adapter le mur existant en ayant soin de lui accorder un traitement uniforme et similaire au mur actuel visible depuis la propriété voisine;
- De la mise en œuvre de toitures plates végétalisées non accessibles;
- De ne pas utiliser le jardin à des fins d'exploitation professionnelles;
- Du respect des droits civils des tiers;
- Du respect des conditions émises par la Zone de Secours dans son rapport rédigé le 23 mai 2019;

Le permis est refusé en ce qui concerne l'extension de l'étage.
L'utilisation de ce permis d'urbanisme devra se faire dans le respect des droits civils des tiers.
Un plan adapté aux réserves sera soumis à l'approbation du collège avant le retrait du permis
[...] ».

7. En sa séance du 23 septembre 2019, le collège communal approuve les plans adaptés aux réserves du permis.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la S.P.R.L. C.G.S.C., bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes estiment tout d'abord que la condition de l'urgence, du point de vue de l'imminence des travaux, est remplie. Elles indiquent à cet égard avoir écrit au bénéficiaire du permis le 29 août 2019 pour connaître ses intentions quant au début des travaux; ce courrier est resté sans réponse.

Quant aux inconvénients graves qui pourraient découler de l'exécution des travaux, elles dénoncent une perte d'intimité et une altération de leur niveau de vie eu égard à la proximité (moins de 40 mètres) entre, d'une part, leur bâtiment et leur jardin et, d'autre part, le bâtiment et la terrasse arrière du restaurant.

Elles invoquent trois éléments qui tendent à renforcer la gravité de ces inconvénients. D'une part, le requérant exerce son activité professionnelle de kinésithérapeute sur la partie latérale de son habitation. D'autre part, leur enfant souffrant d'un grave handicap est soigné à domicile, ce qui le contraint à rester chez lui. Enfin, une chambre à l'étage, les pièces de vie (salon et salle à manger) ainsi que la terrasse se trouvent à l'arrière de leur habitation.

S'agissant en particulier de la terrasse arrière du restaurant, elles font valoir que celle-ci entraîne une perte d'intimité importante alors que le permis de 2008 interdisait l'activité commerciale à l'extérieur et que le permis de 2013 a uniquement autorisé l'activité HORECA sur la « petite terrasse » représentée sur les plans. Elles estiment que l'usage de la terrasse engendrera beaucoup de bruit et elles produisent à cet égard une étude réalisée par un bureau d'études agréé, lequel analyse les nuisances sonores liées aux voix des clients à l'exclusion des bruits de chaises, couverts, vaisselle, services, instruments de cuisine. Cette étude décèle des dépassements importants par rapport aux maxima admissibles tant en période de nuit que de jour.

Elles considèrent qu'il y a une aggravation de la situation actuelle dès lors :

- que le permis attaqué autorise le remplacement d'une véranda fermée par une « véranda totalement ouvrable (ou) escamotable »;
- que cette nouvelle structure, nettement plus importante que la véranda, permet l'augmentation du nombre de tables, la possibilité d'accueillir des clients quel que soit le temps et l'organisation d'événements privés avec 50 clients debout;
- que la véranda pourra être utilisée du matin au soir de 9 h à 20 h du lundi au jeudi et jusqu'à 23 h du jeudi au samedi, le service traiteur travaillant en continu durant ces heures;
- que l'ouverture en permanence des pans de la toiture et des baies vitrées augmentera les nuisances sonores alors que le dossier de demande ne contient aucun document relatif à ces nuisances;
- que la construction de la terrasse du premier étage engendrera une perte d'intimité en raison des vues plongeantes sur le jardin, la terrasse et les pièces de vie.

À leur estime, l'exploitation du projet HORECA engendrera des nuisances (bruits, odeurs, charroi,...) dans une zone principalement destinée, au regard de l'article D.II.24 du Code du développement territorial (CoDT), au logement et accessoirement à des activités de service. Elles estiment avoir démontré, au troisième moyen de leur demande de suspension, la violation de cette disposition. Elles estiment également, sur la base du deuxième moyen, avoir établi

l'augmentation du préjudice dû à l'augmentation des activités et du nombre de clients.

Enfin, elles soutiennent que l'ampleur des travaux de transformation et leur finalité fait craindre une remise en l'état aléatoire.

V.2. Examen

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1^o s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;

2^o et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er} »;

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant.

À partir du moment où le législateur n'exige plus que soit introduite en même temps qu'un recours en annulation une demande de suspension de l'exécution de l'acte ainsi attaqué, il appartient au requérant de vérifier de manière proactive si et quand le permis d'urbanisme dont il demande l'annulation risque d'être mis en

œuvre, étant entendu qu'un tel permis est exécutoire dès sa délivrance sous réserve d'une suspension que déciderait le fonctionnaire délégué sur la base de l'article D.IV.62 du Code du développement territorial (CoDT).

En l'absence d'information obtenue à cet égard, le requérant est en droit d'introduire, éventuellement concomitamment à son recours en annulation, une demande de suspension selon la procédure ordinaire, quitte, si les travaux commencent avant qu'un arrêt soit rendu sur la demande de suspension, à introduire une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence, comme l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État l'y autorise.

S'agissant de la condition de l'urgence tenant au caractère immédiat du préjudice, il y a lieu de relever que les parties requérantes ont adopté une attitude proactive pour savoir si la S.P.R.L. C.G.S.C. avait l'intention de commencer les travaux dans un délai rapproché. Leur conseil s'est effet adressé au bénéficiaire du permis le 29 août 2019, en lui faisant savoir ce qui suit :

« Faute de réponse à la présente dans les 8 jours, je considérerai que votre cliente entend entreprendre les travaux de façon imminente et déposerai une demande de suspension ».

Cette lettre étant restée sans réponse, les parties requérantes étaient en droit d'introduire concomitamment à leur recours en annulation une demande de suspension selon la procédure ordinaire.

S'agissant de la condition de l'urgence tenant à l'existence d'inconvénients présentant une certaine gravité, les parties requérantes avancent plusieurs éléments.

En ce qui concerne la perte d'intimité qui serait due à la terrasse du premier étage du bâtiment de la bénéficiaire du permis, il y a lieu de tenir compte de la grande distance qui sépare cette terrasse de l'habitation des parties requérantes (40 mètres), outre la présence de végétaux et l'obligation, inscrite dans l'acte attaqué, de mettre en œuvre des toitures plates végétalisées inaccessibles.

En ce qui concerne la terrasse utilisée pour l'activité HORECA, il y a également lieu de relever la présence de végétaux et l'importante distance existant entre cette installation et l'habitation des parties requérantes.

S'agissant en particulier du bruit, le permis attaqué indique ce qui suit :

« les seules nuisances sonores à relever sont celles liées à une affectation résidentielle et commerciale/horeca, nuisances limitées aux heures d'ouvertures

de l'établissement [;] il n'y a donc pas lieu de considérer comme significatives; l'affectation mixte n'engendrera aucun risque d'accidents, de pollution, de production de déchets ou de nuisances notables, en ce compris sur la santé ».

Les parties requérantes ont déposé, au cours de l'annonce de projet, une étude acoustique dont elles déduisent que les voix des clients vont entraîner des dépassements importants des plafonds autorisés. Toutefois, compte tenu des heures d'ouverture de l'établissement, ces dépassements ne concernent que la période de 22 à 23 h les jeudi, vendredi et samedi et les limites prises en considération sont celles qui s'appliquent à l'extérieur – soit une période restreinte qui ne concerne que le jardin des parties requérantes –, aucune mesure n'ayant été effectuée à l'intérieur.

De plus, l'auteur de l'acte attaqué a analysé cette étude et a écarté toute nuisance supplémentaire sur la base des motifs qui suivent :

« Considérant qu'en ce qui concerne les nuisances sonores, elles peuvent être de deux types, celles liées aux livraisons et celles engendrées par la clientèle, principalement lors de l'utilisation de la terrasse arrière;
Considérant qu'une fois encore, le projet n'étant pas de nature à augmenter l'activité ni à accueillir plus de clients, qu'il n'est pas de nature à augmenter ces sources éventuelles de bruit;
Considérant que les livraisons ne seront pas intensifiées et se feront toujours par l'avant et en matinée; qu'à ce moment-là, le bruit éventuel engendré par ces opérations est largement couvert par le bruit ambiant en voirie lié au trafic et à l'activité commerciale aux alentours;
Considérant que les heures d'ouverture à la clientèle ne sont pas modifiées; que le nombre de couverts n'est pas augmenté; que le projet ne peut dès lors engendrer davantage de bruit;
Considérant bien au contraire que l'installation de dispositifs vitrés et escamotables pour refermer la terrasse arrière est plutôt de nature à prévenir et contrôler les nuisances sonores évoquées par les voisins, le jardin restant quant à lui non autorisé à la clientèle;
Considérant par ailleurs que l'étude acoustique produite par les réclamants pour démontrer le trouble sonore actuel ne repose sur aucune mesure concrète de bruit mais sur des simulations non vérifiées; qu'elle fait aussi fi du bruit ambiant élevé de ce quartier situé en centre-ville;
Considérant que cette étude reste purement théorique et que si des nuisances avérées avaient pu être quantifiées, les réclamants n'auraient pas manqué, depuis l'autorisation de 2013, de faire sanctionner les nuisances excessives par les juridictions civiles compétentes; qu'aucun PV pour tapage nocturne n'a d'ailleurs jamais dû être dressé en ce qui concerne cet établissement;
Considérant que le motif du bruit n'est donc pas pertinent et ne peut être retenu contre le projet ».

Enfin, l'augmentation de la clientèle et des activités craintes par les parties requérantes est démentie en ces termes par l'auteur de l'acte attaqué :

« Considérant que cette augmentation est mise à profit pour améliorer l'agencement intérieur, que ce soit au niveau de l'espace de vente, de l'espace de préparation (cuisine) et de la salle de restaurant; qu'il ne s'agit en aucun cas d'augmenter le nombre de couverts (+/- 60 couverts comme actuellement) ».

En conclusion, tels qu'ils sont allégués, aucun des éléments liés à l'exécution immédiate de l'acte attaqué ne présente un degré de gravité suffisant, de sorte que l'urgence ne peut être tenue pour établie.

VI. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.P.R.L. C.G.S.C. est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le vingt février deux mille vingt par :

Luc DONNAY,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Luc DONNAY