

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.215 du 4 mars 2020

A. 221.579/XV-3.351

En cause : **la ville de Bruxelles**, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Manuela VON KUEGELGEN, Martin BASSEM et
Estelle BIJNENS, avocats,
avenue Louise 149/20
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric DE MUYNCK et
Morgane BORRES, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société privée à responsabilité limitée
HEALTHY ASIAN MASSAGE**,
ayant élu domicile chez
M^e Yan BI, avocat,
avenue Louise 349/20
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 février 2017, la ville de Bruxelles demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 novembre 2016 en ce qu'il accueille le recours introduit par la SPRL Healthy asian massage contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 7 avril 2016, et délivre par conséquent à cette société un permis de régularisation portant sur le changement de destination d'un commerce de chaussures en un commerce de type "salon de massage" situé, au rez-de-chaussée de la rue de la madeleine 17 à 1000 Bruxelles ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 21 avril 2017, la SPRL Healthy asian massage demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 8 mai 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pol DEBROUX, 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 30 janvier 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mars 2020.

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

M^e Nicolas DE BACKER, *loco* M^{es} Manuela VON KUEGELGEN, Martin BASSEM et Estelle BIJNENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Morgane BORRES, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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. L'immeuble concerné par l'acte attaqué est situé rue de la Madeleine, n° 17 à 1000 Bruxelles. Cet immeuble est inscrit au PRAS en zone mixte. Il se situe également en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE), en liseré de noyau commercial et le long d'un espace structurant. Il s'implante par ailleurs dans le périmètre du règlement communal d'urbanisme zoné « Grand-Place - Patrimoine UNESCO - Expression commerciale ».

2. Le 19 septembre 2015, la SPRL Healthy Asian Massage, locataire du rez-de-chaussée ainsi que du sous-sol qui y est attenant, introduit une demande de permis d'urbanisme tendant à modifier l'utilisation du bien qui était jusqu'alors destiné au commerce de biens, et plus particulièrement de chaussures, en un commerce de services.

3. Le 9 mars 2016, l'administration communale accuse réception du dossier complet.

4. Le 7 avril 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles refuse le permis sollicité en considérant qu'il y a déjà huit salons similaires établis dans la zone « UNESCO », que ce type de commerce de services ne contribue pas au rayonnement commercial de la rue et que la ville souhaite avoir une diversité de commerces dans cette zone, qui contribuent à la vie et à l'animation de celle-ci et que, par conséquent, elle soutient l'aménagement de commerces de proximité.

5. Le 10 mai 2016, le demandeur de permis introduit un recours à l'encontre de la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins.

6. Le 8 juillet 2016, le collège d'Urbanisme rend un avis défavorable sur le projet, en considérant que l'extension sollicitée au sous-sol n'est pas admissible dans la mesure où elle engendre une perméabilité entre la fonction commerciale et la fonction de logement de l'immeuble puisqu'outre le fait que le couloir du sous-sol accédant aux cabines de massage aménagées à l'arrière distribue également des caves des logements, le passage entre les deux niveaux de commerce se fait par l'unique cage d'escaliers qui distribue l'immeuble et qui donne accès aux logements, à leurs caves et aux locaux techniques.

7. Le 15 septembre 2016, le demandeur de permis dépose d'initiative des plans modificatifs du projet, sur la base de l'article 173/1 du Code bruxellois de

l'Aménagement du Territoire (CoBAT), ayant pour objet de supprimer les deux cabines de massage présentes au sous-sol dans le projet initial.

8. Le 24 novembre 2016, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale accueille le recours et délivre le permis d'urbanisme sollicité, sur la base des plans modifiés, pour les motifs suivants :

« Considérant que la demande vise à régulariser le changement d'utilisation du commerce de chaussures en un commerce de type “salon de massage”;

Qu'après avoir été un commerce de chaussures, les lieux ont été occupés par un salon de coiffure;

Considérant que c'est à juste titre que le Collège d'urbanisme estime que le changement d'utilisation vers un salon de massage au rez-de-chaussée est admissible;

Qu'en effet, il ne peut être tenu compte des arguments relatifs à l'attractivité et la diversité commerciale dans la mesure où les autres salons de massage des environs n'ont pas fait l'objet d'un permis d'urbanisme et sont donc illégaux;

Que conformément à l'article 9 du titre I du RRU, l'immeuble comporte un accès distinct et aisé vers les logements des étages et que le changement d'utilisation n'implique aucune modification de l'aspect architectural du bien;

Considérant néanmoins que c'est également à juste titre que le Collège d'urbanisme estime que l'extension du rez commercial au sous-sol sur une superficie de 34 m² par l'aménagement d'une réserve et d'une cave en deux cabines de massage n'est pas acceptable;

Qu'aussi bien le couloir du sous-sol que le passage entre les deux niveaux du commerce engendre une perméabilité entre la fonction commerciale et la fonction de logement de l'immeuble;

Que cette confusion des circulations n'est pas conforme au bon aménagement des lieux;

Considérant que les 3 cabines de massage situées au rez-de-chaussée permettraient tout de même d'assurer le bon fonctionnement du commerce;

Considérant qu'en vue de parer à ces défauts, la requérante a introduit, en application de l'article 173/1 du CoBAT, des plans modificatifs n° 1A daté du 3/09/15 supprimant l'extension du rez commercial au sous-sol évitant ainsi la perméabilité entre la fonction commerciale et la fonction de logement de l'immeuble;

Que de la sorte ces modifications maintiennent le bon fonctionnement des 3 cabines de massage au rez-de-chaussée;

Considérant que pour ces motifs le changement d'utilisation d'un commerce de chaussures en salon de massage peut être autorisé sur base des plans modifiés introduits en application de l'article 173/1 du CoBAT supprimant l'extension du rez commercial au sous-sol ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la SPRL Healthy Asian Massage, bénéficiaire de l'acte attaqué, ayant été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 8 mai 2017, il y a lieu de l'accueillir.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 153, 155, 173/1 et 174 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante fait valoir que l'article 173/1 du CoBAT n'autorise le dépôt de plans modificatifs devant le gouvernement que pour autant qu'ils n'affectent pas l'objet du projet, soient accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer des dérogations. Elle relève que les travaux parlementaires, la doctrine et la jurisprudence s'accordent sur le fait que ces conditions cumulatives visent à protéger la répartition des compétences fixées par le CoBAT et, notamment la compétence générale du collège des bourgmestre et échevins en matière de délivrance de permis d'urbanisme. Elle souligne que la répartition des compétences touche à l'ordre public. Elle rappelle qu'en l'espèce, le changement d'affectation sollicité initialement par la demanderesse de permis portait sur le rez-de-chaussée et le sous-sol de l'immeuble, soit une surface totale de 107 m². Elle soutient que la suppression de l'affectation commerciale du sous-sol dans les plans modificatifs, réduisant d'un tiers la surface commerciale initialement prévue (34 m²), constitue une modification substantielle de ce projet. Elle estime que le simple fait que cette modification du projet sur la base de l'article 173/1 du CoBAT réponde à une observation du collège d'Urbanisme ne suffit pas à rendre cette modification substantielle régulière, compte tenu du caractère cumulatif des conditions visées à l'article 173/1 du CoBAT. Elle en conclut que le gouvernement n'était pas compétent pour délivrer le permis attaqué sur la base des plans modifiés déposés par la demanderesse de permis en cours d'instruction du recours.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient qu'une modification de la demande initiale portant sur une diminution de la surface commerciale de 34 m², soit environ 20 % de la surface initiale, et une suppression de deux cabines de massage

sur les cinq initialement prévues, ne peut être considérée comme accessoire au regard de l'objet de la demande de permis initial. Elle se réfère à l'enseignement de l'arrêt n° 219.327 du 11 mai 2012 pour considérer qu'en l'espèce, contrairement à la situation décrite dans cet arrêt, le nombre de m² affectés à l'activité commerciale est modifié de manière substantielle.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que, conformément à l'article 173/1 du CoBAT, toute modification substantielle apportée au projet doit être soumise à des nouvelles mesures d'instruction en vue de garantir leur effet utile et de préserver la répartition des compétences fixées par le CoBAT. Elle en déduit que le gouvernement saisi d'un recours doit donc statuer en se fondant sur le dossier introduit en première instance, sous réserve de modifications mineures qui peuvent y être apportées, puisque la délivrance d'un permis d'urbanisme par l'autorité de recours sur la base d'un projet substantiellement modifié aurait pour effet de compromettre l'exercice normal des compétences du collège des bourgmestre et échevins. Elle estime en effet que le gouvernement statuant sur recours n'est pas fondé à examiner une demande qui diverge fondamentalement de celle qu'elle a instruite en première instance, sous peine de vider sa compétence en matière de permis d'urbanisme de toute substance. Elle en déduit que la partie adverse avait par conséquent l'obligation de refuser purement et simplement le permis sans le soumettre à des nouveaux actes d'instruction en vue de respecter les conditions imposées par l'article 173/1 du CoBAT. Selon elle, lorsque la surface de l'activité reprise dans la demande initiale est modifiée, comme en l'espèce, cette modification de l'objet de la demande de permis doit être considérée comme substantielle, en manière telle qu'une nouvelle demande de permis d'urbanisme devait être introduite. Le simple fait que cette modification porte sur une diminution et non une augmentation de la surface commerciale n'implique pas, selon elle, que le gouvernement pouvait statuer sur cette demande sans méconnaître le principe de répartition des compétences qui découle de l'article 173/1 du CoBAT.

V.2. Appréciation

L'article 173/1 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

« Préalablement à la décision du gouvernement, le demandeur peut produire des plans modificatifs ainsi que, le cas échéant, un complément au rapport d'incidence, lorsque ces plans modificatifs n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou lorsqu'ils visent à supprimer les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2 qu'impliquait le projet initial. Le permis est délivré sans que le projet modifié ne soit soumis aux actes d'instruction déjà réalisés ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 mai 2009 ayant inséré cette disposition dans le CoBAT (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *Doc. parl. bxl.*, 2008-2009, n° A-527/1, pages 32 à 34) indiquent ce qui suit :

« Dans sa version actuelle, le CoBAT, ne prévoit pas explicitement la possibilité pour le demandeur de modifier d'initiative sa demande alors qu'elle est en cours d'instruction ou fait l'objet d'un recours. Le CoBAT ne prévoit en effet une possibilité d'apporter de telles modifications à son projet qu'à l'invitation de l'autorité habilitée à en connaître et dans le cadre de l'imposition de conditions qui impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande (article 191 du CoBAT).

Dans un objectif de simplification administrative, il est proposé de permettre au demandeur de modifier son projet d'initiative, ce droit ayant été au demeurant reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État, malgré l'absence de disposition expresse en ce sens.

La réforme vise l'instruction des demandes devant les autorités de première instance – collège des bourgmestre et échevins et fonctionnaire délégué –, devant le fonctionnaire délégué lorsqu'il statue sur saisine ainsi que devant le gouvernement.

Le droit reconnu aux demandeurs en permis d'apporter des modifications en cours de procédure doit cependant être limitée comme suit :

- Tout d'abord, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, les modifications substantielles apportées aux projets devront être soumises à de nouvelles mesures d'instruction. Il s'agit de garantir l'effet utile des consultations et enquêtes publiques.

La disposition en projet vise également à modaliser le délai dans lequel l'autorité doit statuer sur la demande, compte tenu de la reprise de l'instruction du dossier. Il est spécifiquement prévu que ce délai commencera à courir à compter de la réception du dossier modificatif, comprenant les plans et, le cas échéant, un complément au rapport d'incidences, lorsque les modifications sont substantielles.

Le droit d'apporter des modifications substantielles connaît toutefois lui-même une exception, également affirmée à de multiples reprises par la plus haute juridiction administrative et qu'il convient d'appliquer dans le cadre de la présente réforme : le respect des règles de répartition des compétences fixées par le CoBAT; ainsi, les autorités statuant sur saisine ou recours ne semblent pas fondées à examiner une demande qui diverge fondamentalement de celle qui a été instruite par la commune.

- Pour cette raison, le présent avant-projet de réforme du CoBAT n'autorise pas la faculté de modification des plans devant les autorités de recours, sinon lorsqu'elle est exercée aux conditions posées par l'article 191, alinéa 2 du présent Code.

Pour rappel, cette disposition prévoit, dans le droit fil de la jurisprudence séculaire de la plus haute juridiction administrative et de la limite précitée relative à l'effet utile de l'enquête, que le dossier modifié ne devra pas faire l'objet d'une nouvelle instruction lorsque les modifications rencontrent les conditions suivantes:

- la modification ne modifie pas l'objet de la demande;

- elle est accessoire;
- elle vise à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer des dérogations aux plans et règlements en vigueur sur la parcelle concernée.

Ces conditions sont cumulatives. S'agissant d'une question de fait, l'appréciation de ces critères sera opérée par l'autorité saisie des plans modifiés, sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État.

Le dépôt de plans modifiés est irrévocable et produit la substitution de plein droit des plans originaires. L'autorité ne peut en effet être amenée à devoir statuer, lors de la même instruction sur plusieurs demandes de permis à la fois.

C'est la raison pour laquelle, si les modifications demandées ne procèdent pas d'une impérieuse nécessité, il sera souvent plus aisé pour les administrés d'attendre que les autorités leur fassent la demande officielle de déposer des plans modifiés sur la base de l'article 191 CoBAT ou, plus en aval encore, de demander la modification du permis d'urbanisme, une fois celui-ci délivré ».

Il résulte de ces travaux préparatoires que la disposition précitée poursuit un but de simplification administrative en se limitant à codifier la jurisprudence antérieure de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui avait déjà admis que des modifications peuvent être apportées à un projet au cours de la procédure d'examen d'une demande de permis pour autant que le projet ainsi modifié ne diffère pas substantiellement du projet initial et réponde à des avis ou objections émis au cours de la procédure. Ces travaux préparatoires font également référence à la jurisprudence selon laquelle l'autorité saisie en degré d'appel doit renvoyer le dossier à l'autorité inférieure si l'objet de la demande a été fondamentalement modifié au cours de la procédure, en manière telle qu'il ne s'agit plus d'un recours mais d'une demande nouvelle.

La *ratio legis* de l'interdiction ainsi prévue par l'article 173/1 du CoBAT, d'une modification de l'objet de la demande au stade du recours est notamment liée, selon les travaux préparatoires précités, à la répartition des compétences entre les autorités communales et régionales et plus particulièrement à la nécessité d'éviter qu'une autorité régionale statuant sur saisine ou sur recours n'examine une demande qui diverge fondamentalement de celle qui a été instruite par l'autorité communale.

En l'espèce, l'objet de la demande de permis n'est pas modifié puisqu'à la suite du dépôt des plans modificatifs, elle porte toujours sur un changement de destination d'un commerce de biens vers un commerce de services. Considérer, d'une manière générale, que tout changement du gabarit, du volume, de la structure, de la répartition ou de l'affectation des espaces doit nécessairement être considéré comme substantiel reviendrait à restreindre, d'une manière excessive, la portée de l'article 173/1 du CoBAT dont les travaux préparatoires mentionnent qu'il poursuit

un objectif de simplification administrative en codifiant la jurisprudence antérieure du Conseil d'État. La suppression de la surface commerciale de 34 m² au sous-sol, et des deux cabines de massage qui y étaient prévues, est accessoire et destinée à répondre à une objection suscitée par le projet initial. Le gouvernement n'a pas examiné une demande divergeant fondamentalement de celle qui a été instruite par le collège des bourgmestre et échevins.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, du principe général de bonne administration imposant le devoir de motivation interne des actes administratifs, du devoir de minutie et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante relève que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, imposent à l'autorité d'exposer les motifs pertinents et exacts qui justifient de s'écarter des avis et décisions contraires rendus dans le cadre de l'instruction du dossier et que le devoir de minutie, ressortissant aux principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause, après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce. Elle souligne, par ailleurs, qu'en vertu des articles 2 et 3 du CoBAT, les autorités administratives doivent, dans l'appréciation du bon aménagement des lieux, tenir compte des aspects socio-économiques d'un projet et faire concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la région le respect d'un aménagement harmonieux. Elle estime qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne permet ni de comprendre les motifs pour lesquels le gouvernement s'est écarté des avis et décisions unanimement défavorables, émis au cours de l'instruction de la demande ni comment il a pu considérer que la destination envisagée était compatible avec le bon aménagement des lieux.

Elle fait référence à l'avis de sa cellule commerce qui avait émis un avis défavorable pour les motifs suivants :

« [...] On peut craindre un effet d'accumulation d'établissements du même type dans le quartier, réduisant la diversité commerciale pour les riverains et le choix

pour le consommateur. Précisons que le schéma de développement commercial recommande de privilégier les axes Madeleine et Saint-Jean comme entrée piétonne Sud-Est du bas de la ville en accordant une attention particulière à la qualité et à la diversité des commerces. Or, le projet ne comporte aucune originalité ou plus-value par rapport à l'offre existante. Notons également que ce dernier ne correspond pas davantage à une demande particulière des riverains. Par ailleurs, l'association des commerçants du quartier Grand-Place a relayé auprès de la ville son inquiétude par rapport au développement de ce type d'offre ».

Elle indique qu'elle a fondé sa décision de refus de permis sur le motif que « ce type de commerce de services ne contribue pas au rayonnement commercial de la rue » et que « la ville souhaite avoir une diversité de commerces dans la zone UNESCO qui contribue à la vie et à l'animation de cette zone et que, par conséquent, elle soutient l'aménagement de commerces de proximité ». Selon elle, contrairement à ce qui ressort de l'acte attaqué, ce n'est donc pas seulement le nombre d'établissements similaires dans le quartier qui a motivé le refus de permis en première instance mais bien la nature même des activités envisagées qui ne cadrent pas avec les spécificités de l'environnement urbain immédiat, situé notamment dans le périmètre du règlement communal d'urbanisme zoné « Grand-Place - Patrimoine UNESCO - Expression commerciale ». Elle soutient que ni l'acte attaqué ni l'avis du collège d'Urbanisme ne justifient en quoi le projet serait compatible avec les spécificités de cette zone ou même avec le bon aménagement des lieux d'une manière plus générale.

Dans son mémoire en réplique, elle rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, lorsque les avis rendus au cours de l'instruction sont divergents, l'autorité, qui doit nécessairement trancher dans un sens ou dans l'autre, est tenue d'exposer dans la décision qu'elle prend les raisons qui l'ont amenée à privilégier l'une des options envisageables. Elle rappelle que le refus de permis qu'elle a opposé à la demande se fondait non seulement sur le nombre d'établissements similaires dans le quartier mais également sur l'incompatibilité propre de ce type de commerce avec le rayonnement de ce quartier situé dans le périmètre du règlement communal d'urbanisme zoné « Grand-Place - Patrimoine UNESCO - Expression commerciale ». Elle considère que la motivation de l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre pourquoi l'affectation litigieuse a été jugée compatible avec le rayonnement du quartier puisque seule la question de la diversité commerciale est examinée. Elle fait valoir qu'un permis de régularisation doit faire l'objet d'une motivation particulièrement scrupuleuse, de nature à permettre de vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a guidé l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. Elle en conclut que la critique formulée dans le second moyen ne vise pas à exiger de la partie adverse les motifs des motifs de sa décision ou à substituer sa propre appréciation à la sienne, mais porte au contraire sur l'absence d'appréciation minutieuse de l'affectation sollicitée par le demandeur

de permis avec le bon aménagement des lieux et sur l'absence de motivation adéquate du permis.

Dans son dernier mémoire, elle indique que la seule considération énoncée par l'acte attaqué selon laquelle il n'y a pas lieu de prendre en considération les huit autres salons de massage en raison de leur illégalité ne lui permet pas de comprendre en quoi les activités envisagées de ce type d'enseigne sont jugées compatibles avec le rayonnement du quartier. Par ailleurs, elle estime que cette distinction entre les salons de massage en fonction de leur légalité n'apporte aucune solution quant à la surreprésentation de ce type d'activités et encore moins quant à leur impact sur le rayonnement du quartier. Elle considère que l'arrivée d'un salon de massage supplémentaire, tel que celui du projet attaqué, porte atteinte au rayonnement du quartier situé dans le périmètre du règlement communal d'urbanisme zoné « Grand-Place - Patrimoine UNESCO - Expression commerciale », indépendamment de la régularité des autres salons de massage dans ce quartier. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué est laconique et ne lui permet pas de comprendre les motifs de réformation de sa décision qui se fondait expressément, outre sur le nombre d'établissement similaires dans le quartier, sur la nature même des activités envisagées. Elle répète qu'elle ne sollicite pas à cet égard que la partie adverse explique les motifs de ses motifs, mais bien les raisons qui l'ont guidé à régulariser une situation infractionnelle, ce qu'elle reste en défaut de faire, selon elle, malgré l'obligation de motivation renforcée en cas de régularisation.

VI.2. Appréciation

Les articles 2 et 3 du CoBAT disposent comme suit :

« Article 2. Le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments ainsi que de la mobilité.

Article 3. Dans la mise en œuvre du présent Code, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux ».

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 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. L'administration qui octroie un permis d'urbanisme doit montrer, à travers la motivation formelle de son acte, qu'elle a pris en considération le bon aménagement des lieux et les caractéristiques locales de l'endroit litigieux. Un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant le refus de permis.

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.

La diversité de l'offre commerciale dans un quartier est un élément d'appréciation de la qualité du cadre de vie et donc du bon aménagement des lieux, comme il ressort des travaux parlementaires de l'adoption de l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (*Doc. Parl. Bxl.*, 2013-2014, n° A-528/2, pages 15-17 et 36). En revanche, l'article 14, point 5, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur fait interdiction aux États membres de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ». Cette disposition, comme les autres du chapitre III de la directive précitée, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur

d'un seul État membre (C.J.U.E. (gr. ch.), 30 janvier 2018, affaires jointes C-360/15 et C-31/16).

En l'espèce, la motivation formelle de l'acte aborde la question de la diversité commerciale en considérant la situation en droit, à savoir l'absence d'autres commerces autorisés de même nature, motif qui n'est pas contesté en tant que tel par la partie requérante. En ce qui concerne le « rayonnement du quartier » en tant qu'il est situé dans le périmètre du règlement communal d'urbanisme zoné « Grand-Place - Patrimoine UNESCO - Expression commerciale », le moyen n'invoque pas la violation de l'une des dispositions de ce règlement. Une motivation spécifique ne devait pas y être consacrée dès lors qu'il s'agit uniquement d'autoriser la modification de l'utilisation d'un commerce au rez-de-chaussée d'un immeuble situé dans une zone mixte en liseré commercial sans aucune modification de l'aspect architectural. La cellule commerce de la ville de Bruxelles est un organe consultatif communal destiné à éclairer le collège des bourgmestre et échevins et le gouvernement n'était pas tenu de rencontrer des motifs non expressément repris dans la décision de refus de permis du collège des bourgmestre et échevins. Enfin, le permis n'a pas été délivré sous le poids du fait accompli puisqu'il ne l'a été que moyennant la suppression de l'activité commerciale au sous-sol.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société privée à responsabilité limitée HEALTHY ASIAN MASSAGE est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

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

Pascale VANDERNACHT,
Anne-Françoise BOLLY,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT