

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.898 du 20 octobre 2021

A. 225.346/XV-3755

En cause : **la commune de Schaerbeek**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VAN HAMME et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

MEHMEDI Ali,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe LEPINOIS, avocat,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mai 2018, la commune de Schaerbeek demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré sur recours par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 21 mars 2018, à Ali Mehmedi « tendant, dans un immeuble de trois logements, à changer l'affectation du logement du rez-de-chaussée en commerce Horeca avec consommation sur place et à construire une annexe rue Royale-Sainte-Marie 34 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 17 juillet 2018, Ali Mehmedi demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 12 septembre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Vinciane Franck, 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 24 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 octobre 2021.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Van Hamme, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, 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. Le 12 janvier 2016, Ali Mehmedi sollicite un permis d'urbanisme auprès de la partie requérante pour changer l'affectation d'un logement situé au rez-de-chaussée d'un immeuble sis rue Royale-Sainte-Marie, 34 à Bruxelles, en

commerce Horeca (pizzeria) avec consommation sur place, et pour construire une annexe augmentant la surface de ce commerce à l'arrière de ce bâtiment.

Le bien est situé en zone d'habitation hors d'un liseré de noyau commercial au PRAS et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, le long d'un espace structurant.

Le rez-de-chaussée, comme les deux étages supérieurs et les combles, sont affectés au logement (trois au total) et cette situation de droit est attestée par un document communal du 30 novembre 2015. Ce même document signale que l'immeuble a fait l'objet d'un procès-verbal d'infraction, en 1997, pour couverture de la cour intérieure sur une profondeur d'environ 1,80 mètre et une largeur de 4,80 mètres.

Il ressort des photos jointes au dossier de demande en 2016, qu'à ce moment la cour est libre de toute construction sauf un WC à gauche, ce qui est confirmé dans la note explicative qui évoque une cour à ciel ouvert de 9,05 m² et un WC côté gauche, et dans les plans qui mentionnent, pour l'arrière de la parcelle, à part le WC, « situation de fait : espace vide ».

Il est proposé de démolir la partie WC et de construire une annexe se présentant comme une véranda au toit légèrement incliné, initialement d'une profondeur de 4,35 mètres.

2. La demande de permis est déclarée complète le 23 mai 2016.

3. Du 13 au 27 juin 2016, une enquête publique est organisée, pour les motifs suivants :

- application des prescriptions générales 0.12 et 0.6 du PRAS (modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ou démolition d'un logement et actes et travaux portant atteinte aux intérieurs d'îlots);
- application de la prescription particulière 2.2.2° du PRAS (modification des caractéristiques urbanistiques des constructions);
- dérogation à l'article 4 du Titre I du RRU (profondeur de la construction).

Cette enquête ne suscite aucune réclamation.

4. Le 7 juillet 2016, la commission de concertation émet un avis défavorable unanime.

5. Le 12 septembre 2016, le demandeur de permis dépose d'initiative des plans modifiés pour répondre aux remarques émises par la commission de concertation.

6. Le 9 février 2017, la commission de concertation émet un avis partagé, défavorable dans le chef des représentants de la commune et favorable conditionnel, dans celui des autres membres de la commission, la condition étant de limiter la profondeur de l'annexe au droit du local sanitaire.

7. Le 21 février 2017, la partie requérante émet un avis défavorable sur la demande de permis, reprenant le contenu de l'avis défavorable de la commission de concertation et plus particulièrement de ses trois représentants.

8. Le 3 avril 2017, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable à condition de limiter la profondeur de l'annexe au droit du local sanitaire et accorde la dérogation subsistante pour la profondeur de la construction.

9. Le 18 avril 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante refuse le permis sollicité pour les motifs déjà exprimés dans son avis du 21 février 2017.

10. Le 16 juin 2017, le demandeur de permis introduit un recours contre cette décision de refus auprès de la partie adverse. Ce recours est accompagné de nouveaux plans modifiés (201-D). Il dépose ensuite de nouveaux plans modifiés (201-E) qui prévoient l'aménagement d'une zone de cours et jardin d'une profondeur de 3 mètres avec limitation de la profondeur de l'annexe à 2,70 mètres, ainsi qu'une porte d'entrée moulurée à doubles battants symétriques d'aspect néoclassique.

11. Le 6 octobre 2017, le demandeur de permis est auditionné en application de l'article 171 du CoBAT.

Le collège d'Urbanisme n'émet pas d'avis dans les délais impartis.

12. Le 21 mars 2018, la partie adverse délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notamment motivé comme suit :

« Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, le long d'un espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement

au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que le bien porte sur le rez-de-chaussée d'un immeuble de R+2+Toiture à doubles versants et une annexe arrière; Que par courrier du 30/11/2015 la commune a confirmé l'affectation de l'immeuble en un logement au rez-de-chaussée, un logement au premier étage, un logement au second étage et des locaux accessoires aux logements dans les combles;

Que la demande vise à changer l'affectation du logement reconnu par la commune au rez-de-chaussée en un commerce de type Horeca, pizzeria ainsi que la construction d'une nouvelle annexe;

Considérant qu'en cours de procédure le requérant a introduit le 12 septembre 2016, ainsi que le 20 novembre 2017, des plans modifiés visant à supprimer les modifications apportées à la façade à rue et en proposant une annexe à toiture végétalisée;

Considérant que le rez-de-chaussée est doté d'une devanture commerciale; Que dès lors le changement d'affectation de logement en commerce est conforme à la prescription 0.12, 9° du PRAS;

Considérant que le jardin proposé en pleine terre sur seulement une profondeur de 1,80 m, et l'annexe de 3,91 m de profondeur dérogent au 1°, §1 de l'article 4 du Titre I du RRU; Qu'en effet la profondeur totale du bâtiment projeté ne respecte pas de près de 2 m, la prescription de ne pas dépasser une profondeur égale aux $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle;

Que la prescription 2.5, 1°, du PRAS exclut la possibilité pour l'affectation de commerce hors liseré commercial de porter atteinte à l'intérieur d'îlot tel que défini par le Titre I du RRU en zone d'habitation;

Considérant qu'il ressort des vues aériennes que la parcelle est complètement bâtie avant 2015 sans qu'il ne soit possible de déterminer la date exacte de ces travaux;

Que par ailleurs déjà le règlement sur la bâtisse de 1948, en son article 14, limite les constructions annexes comprises au $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle;

Qu'il y a lieu d'encore rationaliser l'aménagement et la construction du commerce de sorte à dégager une zone de cour et jardin d'une profondeur de 3 m et de limiter la profondeur de l'annexe à 2,70 m;

Considérant que la façade à rue projetée rencontre de manière satisfaisante les préoccupations de préservation patrimoniale de la Région de Bruxelles Capitale; Que néanmoins, pour être complet il y a lieu de veiller à ce que la porte d'entrée moulurée soit à double battants symétriques d'aspect néoclassique et non remplacée par une porte à un seul battant;

Considérant que ce commerce, vu sa petite taille, s'intègre au tissu urbain existant sans nuire aux qualités résidentielles du voisinage;

Qu'au vu de ces éléments, l'autorité de recours a informé le requérant que la demande telle que présentée ne pouvait être acceptée et que dès lors des modifications devaient être apportées en vue de répondre aux remarques formulées par les instances précédentes.

Ainsi, le requérant a introduit des plans modificatifs n° 201-E datés du 5/01/18, conformément à l'article 173/1 du CoBAT et reprenant les adaptations suivantes :

- Aménager une zone de cour et jardin d'une profondeur de 3 m et limiter la profondeur de l'annexe à 2,70 m;

- veiller à ce que la porte d'entrée moulurée soit à double battants symétriques d'aspect néoclassique;

La demande telle que modifiée participe au bon aménagement des lieux.

[...]

Art. 2. Le permis d'urbanisme est délivré sur base des plans modifiés 201-E datés du 5/01/18 introduits conformément à l'article 173/1 du CoBAT et reprenant les conditions suivantes :

- Aménager une zone de cour et jardin d'une profondeur de 3 m et limiter la profondeur de l'annexe à 2,70 m;
- Veiller à ce que la porte d'entrée moulurée soit à double battants symétriques d'aspect néoclassique;

[...] ».

Cette décision est notifiée par un envoi recommandé à la partie requérante et au bénéficiaire du permis le 5 avril 2018.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Ali Mehmedi ayant été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 12 septembre 2018, il y a lieu de l'accueillir. Ce dernier peut justifier de l'intérêt à intervenir dès lors qu'il est le bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2, 3, 24 et 28 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des prescriptions 0.1., 0.12, 9°, 2.1, 2.3 et 2.5 du plan régional d'affectation du sol (PRAS), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que la motivation de l'acte attaqué sur le changement d'affectation est inadéquate au regard de la prescription 0.12, 9°, du PRAS en ce que le local aménagé n'est pas conçu pour accueillir une affectation commerciale. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante dès lors qu'elle se limite à indiquer que le rez-de-chaussée est doté d'une devanture commerciale alors qu'il faut démontrer que ce rez-de-chaussée est en mesure d'accueillir un commerce, ce que ni le demandeur ni l'autorité ne font. Elle relève, au contraire, que le demandeur doit entreprendre de

nombreux travaux pour permettre l'exploitation de son commerce ce qui prouverait, selon elle, l'inadéquation des lieux. Elle rappelle ainsi que l'intervenant prévoit de modifier la devanture, d'installer des gaines de ventilation et d'évacuation des chaudières, de créer une annexe pour accueillir la cuisine, de modifier l'agencement des WC, de percer une baie vers le jardin à créer, et enfin, de modifier le hall d'entrée pour permettre une entrée séparée pour le commerce, d'une part, et les logements à l'étage, d'autre part, cet élément démontrant de manière fondamentale que ce rez-de-chaussée n'est pas actuellement apte à recevoir un commerce.

Dans une deuxième branche, elle soutient que le commerce projeté porte atteinte à l'intérieur d'îlot au mépris de la prescription 2.5, 1°, du PRAS qui n'autorise les actes et travaux en intérieur d'îlot que pour les logements et les équipements d'intérêt collectif et de services publics. Elle note que les travaux à réaliser concernent directement l'affectation commerciale du rez-de-chaussée alors que cela n'est pas autorisé par la prescription précitée. Par ailleurs, elle conteste l'affirmation contenue dans l'acte attaqué selon laquelle « il ressort des vues aériennes que la parcelle est complètement bâtie avant 2015 sans qu'il ne soit possible de déterminer la date exacte de ces travaux ». Selon elle, cette affirmation ne repose sur aucun élément du dossier administratif et est erronée. Elle s'en réfère aux plans de la situation actuelle annexés au dossier de la demande de permis qui font apparaître à l'arrière du bâtiment d'abord une cour puis une annexe ainsi qu'à la note explicative du 12 septembre 2016 qui fait également référence à « une cour à ciel ouvert de 9,05 mètres ».

Dans une troisième branche, elle estime que la motivation de l'acte attaqué n'examine pas la compatibilité du restaurant avec le voisinage et principalement avec la fonction résidentielle des lieux, au mépris de la prescription 2.5, 3°, du PRAS. L'indication que le commerce, « vu sa petite taille, s'intègre au tissu urbain » serait, de son point de vue, tout à fait insuffisante, alors que l'exploitation d'un restaurant est source de nuisances multiples tant olfactives que sonores. Elle ajoute que ceci est d'autant plus vrai lorsque le restaurant, comme en l'espèce, s'étend à l'arrière du bâtiment, en intérieur d'îlot qui est déjà très dense. Elle rappelle que ce problème avait été abordé par la commission de concertation ainsi que par son collègue des bourgmestre et échevins et que l'acte attaqué n'a pas répondu de manière suffisante à ces inconvénients.

La partie adverse répond, quant à la première branche, que la prescription générale 0.12, 9°, du PRAS prévoit qu'en zone d'habitation un logement peut être transformé en commerce hors liseré de noyau commercial lorsque les lieux sont un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet. Elle relève que les

plans de situation existante décrivent une devanture commerciale et que la note explicative évoque l'existence antérieure d'une cordonnerie à cet endroit.

Selon elle, tant la commission de concertation, en son avis du 9 février 2017, que la partie requérante elle-même, dans son avis du 21 février 2017 et dans sa décision de refus du 18 avril 2017, ont admis que le rez-de-chaussée concerné par la demande était bien conçu pour accueillir un commerce, de sorte que la condition visée à la prescription 0.12, 9°, du PRAS était remplie. Elle souligne que la partie requérante plaide contre les pièces du dossier et contre ses propres décisions et que l'acte attaqué confirme que ce rez-de-chaussée a été conçu pour accueillir un commerce, en indiquant qu'une vitrine existait déjà et qu'il est doté d'une devanture commerciale.

Dès lors que cet élément n'a pas été contesté lors de l'instruction de la demande de permis, elle considère qu'on peut comprendre le caractère succinct de la motivation à ce propos.

Quant à la deuxième branche, elle relève que l'acte attaqué mentionne qu'il ressort des vues aériennes que la parcelle est entièrement bâtie avant 2015 sans qu'il soit possible de déterminer la date de ces travaux. Elle ajoute que relevant de la Région de Bruxelles-Capitale, la commune ne peut ignorer que l'outil de visualisation aérienne des lieux au cours du temps est le site BRUCIEL. Elle note que la photo « 2015 » révèle effectivement qu'à cette date la parcelle était totalement bâtie et que les photos « 2012 », « 2004 », « 1996 », « 1971 » et « 1953 » montrent même clairement des velux dans la toiture de l'annexe couvrant totalement l'arrière de la parcelle. Selon elle, le plan de la situation existante indique qu'à l'arrière de la parcelle, il existait un petit local affecté en droit à un logement mais, en fait, vide, et qu'une petite cour à ciel ouvert existait entre le bâtiment principal et ce local. Quant au plan de la situation projetée, elle observe qu'il indique une annexe dans le prolongement du bâtiment principal avec une toiture plate verdurisée et, dans le fond de la parcelle, la création d'un jardin perméable. Elle en conclut, comme le fait l'acte attaqué, qu'examiné au regard de la situation antérieure, le projet ne porte pas atteinte à l'intérieur de l'îlot et à titre subsidiaire, qu'il améliore la situation existante.

Quant à la troisième branche, elle expose que la prescription 2.5, 3°, du PRAS prévoit seulement que « la nature des activités est compatible avec l'habitation » et que le bien concerné est situé au PRAS en zone d'habitation, et non pas en zone d'habitation à prédominance résidentielle de sorte qu'en cette zone, la prescription 2.3. permet qu'en dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-

de-chaussée des immeubles soient affectés au commerce (150 m² pouvant être portés jusqu'à 300 m²).

Elle prétend qu'il n'est pas contesté que le long de la rue Royale-Sainte-Marie, il y a énormément de commerces, notamment relevant du secteur Horeca et que cet élément paraît être le motif déterminant de l'opposition de la partie requérante au projet de création d'une pizzeria d'une superficie pourtant limitée (moins de 80 m²). Elle rappelle que l'acte attaqué a expliqué que le commerce projeté « vu sa petite taille, s'intègre au tissu urbain » et qu'à cet égard l'arrêt n° 193.943 du 8 juin 2009, cité par la partie requérante serait sans pertinence dès lors qu'en cette espèce, il était question d'un projet très important et diversifié, dans un quartier d'habitation avec très peu d'autres commerces. Elle dit ne pas comprendre en quoi l'activité litigieuse pourrait avoir des incidences incompatibles avec l'habitation et que la partie requérante ne le démontre d'ailleurs pas alors qu'une pizzeria pourrait être un service de proximité au bénéfice des habitants.

Quant aux problèmes de mobilité qui seraient liés à l'exploitation de la pizzeria, elle est d'avis qu'ils ne pourraient être retenus car l'accroissement du trafic automobile est inhérent à l'aménagement de toute zone habitée et qu'il n'est pas démontré que la réalisation du projet aggraverait de manière disproportionnée la circulation et les problèmes de parking.

La partie intervenante explique, à propos de la première branche, que la partie adverse a considéré que la condition imposée par la prescription 0.12, 9°, du PRAS était remplie dès lors que « le rez-de-chaussée est doté d'une devanture commerciale » et qu'elle ne devait pas davantage motiver ce point, sauf à devoir donner les motifs de ses motifs. Elle rappelle que la commission de concertation et même le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante ont partagé cette analyse et que cette dernière revient donc sur sa position dans le présent recours. Selon elle, la partie requérante ne démontre pas que la position de la partie adverse repose sur une erreur manifeste d'appréciation et que le fait que le demandeur de permis envisage des travaux d'aménagement du rez-de-chaussée n'implique pas que ce dernier ne soit pas conçu pour accueillir un commerce. Elle souligne aussi que telle qu'elle est libellée, la prescription précitée impose que le rez-de-chaussée soit conçu pour accueillir un commerce, et non le commerce projeté et qu'elle vise d'ailleurs également l'hypothèse de l'extension d'un commerce, qui peut impliquer des travaux importants. Elle ajoute que la présence d'une devanture est l'élément caractéristique d'un commerce, l'objectif étant d'attirer la clientèle de sorte que la partie adverse a raisonnablement pu considérer que le rez-de-chaussée était conçu pour accueillir un commerce, d'autant plus qu'elle a fait valoir, dans son

recours, que compte tenu de la superficie réduite de ce rez-de-chaussée, il pouvait difficilement accueillir un logement sans violer les règles minimales d'habitabilité.

À propos de la deuxième branche, elle soutient que les travaux autorisés n'entraînent aucune atteinte à l'intérieur d'îlot dans la mesure où la parcelle était déjà entièrement bâtie et que si ceci est contesté par la partie requérante au motif qu'il ressort des plans de la situation actuelle annexés au dossier de demande de permis que l'arrière de la parcelle est composé d'une cour puis d'une annexe, cette dernière n'en déduit cependant aucune erreur matérielle déterminante dans le chef de la partie adverse. Elle affirme que la présence de cette annexe et de cette cour confirme la minéralisation totale de la parcelle de sorte qu'à défaut de qualité paysagère ou végétale de l'intérieur d'îlot, il ne saurait, en principe, y avoir d'atteinte à cet intérieur d'autant que le projet autorisé va améliorer la situation en aménageant un jardin en pleine terre, sur une profondeur de 3 mètres, la construction de l'annexe étant limitée à 2,70 mètres et qu'il est aussi prévu de remplacer la véranda par une toiture plate verdurisée. Elle en conclut que le projet va améliorer les qualités végétales de l'intérieur de l'îlot qui étaient inexistantes.

Quant à la troisième branche, elle fait valoir que l'acte attaqué a bien examiné la compatibilité des activités projetées avec l'habitation en soulignant que « ce commerce vu sa petite taille s'intègre au tissu urbain existant sans nuire aux qualités résidentielles du voisinage ». Par ailleurs, elle fait remarquer que la partie adverse s'est également souciée de la question de l'harmonie du commerce projeté dans le bâti existant, via l'aspect architectural et esthétique de la façade.

À son estime, la partie requérante ne démontrerait pas que le commerce projeté causerait des nuisances telles pour le voisinage que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant qu'il est compatible avec le voisinage. Elle relève, à cet égard, que le collège des bourgmestre et échevins a été très vague dans son refus, se contentant d'invoquer, sans précision, un nombre trop important de cafés et de snacks dans le quartier. Or, elle considère que cette affirmation démontre, au contraire, l'intégration du projet dans le tissu urbain, qui est caractérisé par des commerces du même type que celui projeté. Elle expose encore que le collège n'a pas exposé en quoi le projet, en lui-même, serait source de nuisances pour le voisinage, s'étant principalement focalisé sur la dérogation aux règles de profondeur consacrées par le titre I du RRU, qui nuirait à la tranquillité des voisins, et à laquelle la partie adverse aurait accordé une attention particulière.

La partie requérante réplique, en substance, sur la première branche, que selon la partie adverse, il suffit qu'un rez-de-chaussée soit composé d'une vitrine et d'une devanture commerciale, la différence entre ces deux concepts n'étant pas

explicitée, pour considérer qu'il a été conçu pour accueillir un commerce. Elle répète que cette analyse ne peut être suivie car la prescription 0.12, 9°, viserait à permettre l'implantation de commerces dans un rez-de-chaussée lorsque c'est techniquement faisable dans les conditions actuelles de ce rez-de-chaussée, c'est-à-dire sans nécessiter de travaux importants, la disposition précitée énonçant que celui-ci doit « déjà être conçu à cette effet », ce qui n'impliquerait pas qu'il soit originellement conçu comme tel mais qu'il soit déjà, au jour de l'introduction de la demande, apte à accueillir un commerce.

De plus, elle constate que la partie adverse lui reproche de critiquer un point qu'elle n'a pas elle-même adéquatement examiné auparavant mais ne précise pas quelle conséquence le Conseil d'État devrait en tirer. Or, elle souligne que le Conseil d'État juge qu'une commune a intérêt à demander l'annulation de tous les actes qui concernent l'aménagement de son territoire « qu'elle qu'ait été son attitude lors de l'instruction de la demande ». Enfin, elle rappelle que le recours devant le gouvernement étant un recours en réformation, l'effet dévolutif de ce recours oblige celui-ci à examiner la globalité de la demande et à exercer son pouvoir d'appréciation de manière personnelle, en exerçant tout le contrôle nécessaire dans le respect des lois et règlements applicables.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante, sur la première branche, insiste sur la circonstance que le projet envisage la transformation complète du rez-de-chaussée en un commerce et que l'annexe projetée sera également exclusivement affectée à ce commerce alors qu'antérieurement, seule la première pièce située à l'avant du bâtiment était affectée à une cordonnerie et les autres pièces à du logement. Selon elle, l'entièreté du rez-de-chaussée n'était donc pas destinée à une fin commerciale. Elle répète que dès lors que des travaux importants sont nécessaires pour l'implantation de ce commerce, il est démontré que ce rez-de-chaussée n'a pas été conçu à cette fin.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir, à propos de la deuxième branche, que lorsqu'elle examine une demande de permis, elle ne peut avoir égard à la situation de fait mais bien à la situation de droit, sous peine d'être influencée par le poids du fait accompli. Elle maintient, sur la base des vues aériennes, que la parcelle arrière a été construite de longue date et que ce n'est qu'avant l'introduction de la demande de permis en 2015-2016 que l'annexe a été supprimée laissant ainsi une cour intérieure à ciel ouvert et une petite annexe avec un WC. Elle en déduit qu'elle ne pouvait donc pas faire référence à la situation de fait et à l'existence actuelle du bien avec une cour entièrement dallée.

Quant à la prescription 2.5, 1°, du PRAS, elle estime que compte tenu de la situation ancienne et des caractéristiques de la parcelle par rapport au projet, il n'a pas été porté atteinte à l'intérieur de l'îlot.

Quant à la troisième branche, elle maintient qu'elle a bien examiné si le projet est compatible avec l'habitation et que compte tenu des caractéristiques de celui-ci, elle a pu valablement considérer que les nuisances générées étaient compatibles, l'annexe comprenant seulement un four et des sanitaires, le jardin n'étant pas accessible aux clients. Pour ce qui est du nombre de commerces similaires déjà présents dans la rue, elle relève que la partie requérante ne dresse pas la liste de ceux-ci et qu'un examen de la situation via *Google street view*, montre qu'il n'y a presque pas de commerce de ce type dans cette partie de la rue.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante expose que le projet ne porte pas atteinte à l'intérieur de l'îlot et qu'au regard de la prescription générale 0.6 du PRAS, il n'y a pas une interdiction de construire pour peu que le projet vise à améliorer les qualités végétales et paysagères de cet intérieur d'îlot. Par ailleurs, elle est d'avis que la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant en considération les vues aériennes qui démontrent que la parcelle a été, pendant un long moment, complètement bâtie et qu'en tout état de cause, le projet tend à rétablir un petit jardin en pleine terre, ce qui répond à la prescription précitée.

Enfin, quant à la troisième branche, elle explique que le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse a été particulièrement vague sur la question de la compatibilité du projet avec l'habitation, en se limitant à souligner que le projet s'ajoute à un nombre déjà important de snacks et de cafés et que s'ils sont trop nombreux, cela nuit à la tranquillité des riverains. Elle considère que cette critique est trop générale et que la partie adverse n'était pas tenue d'y répondre de manière circonstanciée.

V.2. Appréciation

a) Première branche

La prescription générale 0.12, 9° du PRAS est ainsi libellée :

- « 0.12. La modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement ne peuvent être autorisées en zone d'habitation à prédominance résidentielle, en zone d'habitation, en zone mixte, en zone de forte mixité, en zone d'entreprises en milieu urbain ou en zone administrative qu'à l'une des conditions suivantes et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité :
- [...]

9° permettre, hors liseré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet ».

Il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse a considéré que la condition imposée par la prescription 0.12, 9° du PRAS était remplie, en l'espèce, dès lors que « le rez-de-chaussée est doté d'une devanture commerciale ». Si cette motivation est succincte, c'est en raison de l'attitude des instances qui sont intervenues dans l'instruction du dossier. Ainsi, tant la commission de concertation que le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante ont partagé cette analyse dans les avis qu'ils ont donnés à l'occasion de l'instruction de la demande de permis, estimant que cette prescription du PRAS était bien respectée. La circonstance que le demandeur de permis envisage des travaux d'aménagement du rez-de-chaussée n'implique pas que ce dernier ne soit pas conçu pour accueillir un commerce. Telle qu'elle est libellée, la prescription précitée impose que le rez-de-chaussée soit conçu pour accueillir un commerce, et non le commerce projeté. Compte tenu de la diversité des commerces, il est normal que les aménagements apportés varient en fonction de la nature des activités de ceux-ci. Par ailleurs, la prescription 0.12, 9°, du PRAS vise également l'hypothèse de l'extension d'un commerce, qui peut impliquer des travaux importants. La présence d'une devanture ou d'une vitrine est généralement caractéristique d'un commerce, l'objectif étant de mettre en évidence des produits ou des services proposés afin d'attirer la clientèle. Elle peut suffire et ne nécessite pas une entrée à rue distincte.

La partie adverse a ainsi raisonnablement pu considérer que ce rez-de-chaussée qui comporte une devanture était conçu, à l'origine, pour accueillir un commerce, d'autant qu'il en avait déjà accueilli un par le passé, une cordonnerie, ce qui n'est pas contesté, en l'espèce. Eu égard à la circonstance que les autres instances en charge du dossier ont approuvé cette analyse, la partie adverse ne devait pas justifier davantage ce motif sauf à devoir exprimer les motifs de ses motifs.

La première branche du moyen unique n'est ainsi pas fondée.

b) Deuxième branche

La prescription particulière aux zones d'habitat 2.5, 1°, du PRAS dispose comme il suit :

« 2.5. Conditions générales pour toutes les affectations visées aux prescriptions 2.1 à 2.4 :

1° seuls les actes et travaux relatifs au logement, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public ainsi qu'aux commerces en liseré de noyau commercial peuvent porter atteinte aux intérieurs d'îlots ».

Cette prescription exclut la possibilité de réaliser des actes et travaux pour l'affectation de commerce hors liseré de noyau commercial qui seraient de nature à porter atteinte à l'intérieur d'îlot.

Il ressort du glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du PRAS que l'intérieur d'îlot est défini comme suit :

« Intérieur d'îlot
Espace au-delà de la profondeur de construction définie par le plan particulier d'affectation du sol ou, à défaut, par le règlement régional ou communal d'urbanisme ».

La motivation de l'acte attaqué confirme qu'il est porté atteinte à l'intérieur d'îlot dès lors que le permis autorise l'implantation d'une annexe allant au-delà de la profondeur des $\frac{3}{4}$ de la parcelle, en dérogation à l'article 4, § 1^{er}, 1°, du titre I du RRU. Il y a lieu de relever également que ce dépassement accordé en dérogation n'est pas chiffré et qu'aucun plan n'indique la profondeur totale de la parcelle.

Selon la partie adverse, cette atteinte doit être appréhendée par la circonstance qu'il ressort « des vues aériennes que la parcelle est complètement bâtie avant 2015 sans qu'il ne soit possible de déterminer la date exacte des travaux » et que « déjà le règlement sur la bâtisse de 1948, en son article 14, limite les constructions annexes comprises au $\frac{3}{4}$ de la profondeur de la parcelle ».

Outre que les photos qu'elle reproduit dans son dernier mémoire ne permettent pas de dire avec certitude que l'arrière de la parcelle a toujours été complètement bâtie, il ressort des plans déposés par la partie intervenante concernant la situation de fait, au moment de l'introduction de sa demande de permis, que la parcelle n'est pas entièrement couverte puisqu'il y a une cour intérieure à ciel ouvert suivie d'une petite annexe.

Il convient également de rappeler qu'en 1997, un procès-verbal d'infraction a été établi pour « couverture de la cour intérieure sur une profondeur d'environ 1,80 mètres et une largeur de 4,80 mètres sans qu'un permis d'urbanisme valable n'ait été délivré à cet effet ».

Si entre 1997 et 2015, la cour a été recouverte, il y a lieu de constater que cette situation de fait n'a jamais donné lieu à la délivrance d'un permis et que cette construction était dès lors irrégulière sur le plan urbanistique. C'est donc dans ce contexte que la partie adverse a dû apprécier la demande de permis. En conséquence, la présence d'une cour extérieure en fond de parcelle non couverte

correspond tant à la situation de fait qu'à la situation de droit au moment de l'introduction de la demande de permis.

Si l'établissement d'un petit jardin en pleine terre respecte, selon la partie intervenante, la prescription générale 0.6. du PRAS suivant laquelle « dans toutes les zones, les actes et travaux améliorent, en priorité, les qualités végétales, ensuite, minérales, esthétiques et paysagères des intérieurs d'îlot et y favorisent le maintien ou la création des surfaces de pleine terre », il n'empêche que la prescription 2.5., 1°, du PRAS qui vise également à protéger les intérieurs d'îlot, n'en est pas moins pleinement applicable, en l'espèce.

Il résulte de la combinaison de ces deux prescriptions du PRAS qu'en zone d'habitat, un permis peut être délivré pour des actes et travaux portant atteinte aux intérieurs d'îlots, à condition, d'une part, que la demande a été soumise aux mesures particulières de publicité, et, d'autre part, que les actes et travaux en cause sont relatifs au logement, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public ou aux commerces en liseré de noyau commercial. Lorsque ces conditions sont réunies, il incombe à l'autorité de vérifier notamment que les actes et travaux en cause, qui peuvent être autorisés nonobstant le fait qu'ils portent atteinte à un intérieur d'îlot, respectent les autres conditions générales inscrites à la prescription 2.5., entre autres, celles inscrites sous les 2°, 3° et 4°, qui imposent, d'une part, que les caractéristiques urbanistiques des constructions s'accordent avec celles du cadre urbain environnant et, d'autre part, que la nature des activités soit compatible avec l'habitation et que la continuité du logement soit assurée.

Or l'annexe à construire en intérieur d'îlot, en l'espèce, est affectée à un commerce, alors que le bien est situé en zone d'habitation, en dehors d'un liseré commercial de sorte que la prescription 2.5, 1°, du PRAS est méconnue.

La deuxième branche du moyen unique est dès lors fondée.

c) Troisième branche

Selon la prescription 2.5., 3°, du PRAS, « la nature des activités doit être compatible avec l'habitation ».

Sur ce point, l'analyse de la partie adverse est limitée à la considération suivante :

« Considérant que ce commerce, vu sa petite taille, s'intègre au tissu urbain existant sans nuire aux qualités résidentielles du voisinage ».

Si elle s'est effectivement souciee de l'intégration du commerce projeté dans le bâti existant, quant à l'aspect architectural et esthétique de la façade avant, cette préoccupation est cependant plus en lien avec le bon aménagement des lieux et est éloignée de la compatibilité de l'activité avec l'habitation.

Dans les avis qui ont été émis par la commission de concertation et par la partie requérante, il a été question des nuisances potentielles pouvant être générées par le commerce envisagé en des termes assez identiques :

« Considérant que le bâtiment se trouve dans une zone d'habitation hors d'un liseré de noyau commercial, que le restaurant de type pizzeria modifie les caractéristiques du cadre urbain environnant dans cette zone affectée en priorité aux logements en s'ajoutant au nombre déjà important de cafés et de snacks, commerces qui lorsqu'ils sont trop nombreux nuisent à la tranquillité des riverains ».

Un commerce relevant du secteur Horeca peut déranger le voisinage par les odeurs, les nuisances sonores et l'augmentation du trafic, rendant difficiles les déplacements et les stationnements dans le quartier. C'est notamment en raison de ces incidences que tout changement d'utilisation d'un commerce classique en commerce Horeca est soumis à un permis d'urbanisme par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

Eu égard au fait que le changement concerne, en l'espèce, un logement qui devient un restaurant, ce contrôle de compatibilité doit s'exercer de manière effective dès lors que ce commerce Horeca s'implante dans une zone d'habitation hors d'un liseré de noyau commercial. Si la présence de nombreux autres commerces du même type dans le voisinage doit être prise en compte dans cet examen de compatibilité, dans un éventuel souci de diversification, la seule taille ou surface dudit commerce ne peut cependant pas être déterminante. La partie adverse doit aussi se préoccuper de la nature des activités de ce commerce, de ses heures d'ouverture, de la clientèle visée et de son impact sur la mobilité.

Or, l'acte attaqué ne contient aucune analyse de la nature des activités projetées ni des nuisances qui pourraient en découler, d'autant qu'une partie de l'activité commerciale s'exerce à l'arrière de la parcelle, en intérieur d'îlot.

La troisième branche du moyen unique est fondée.

Il s'ensuit que le moyen unique est fondé en ses deuxième et troisième branches.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 Ali Mehmedi est accueillie.

Article 2.

Le permis d'urbanisme délivré sur recours par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 21 mars 2018, à Ali Mehmedi « tendant, dans un immeuble de trois logements, à changer l'affectation du logement du rez-de-chaussée en commerce Horeca avec consommation sur place et à construire une annexe rue Royale-Ste-Marie 34 » est annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

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 20 octobre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Gosselin,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht