

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.883 du 3 février 2022

A. 225.746/XV-3807

En cause :

**1. MARIQUE** Étienne,  
**2. DE VINCK** Emmanuel,  
**3. BONDER-LE BERRE** Julia,  
**4. RATCHFORD** Robin,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Thomas EYSKENS, avocat,  
boulevard Bischoffsheim, 33  
1000 Bruxelles,

contre :

**la Région de Bruxelles-Capitale**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Gaëtan VANHAMME  
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,  
place de Jamblinne de Meux, 41  
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée**  
**VENTUPARTY**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Frédéric D'AOUST  
et Quentin de RADIGUËS, avocats,  
chaussée de la Hulpe, 150  
1170 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 juillet 2018, Étienne Marique, Emmanuel De Vinck, Julia Bonder-Le Berre et Robin Ratchford demandent l'annulation de « la décision de Monsieur le Fonctionnaire délégué de l'administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, direction Urbanisme, du 27 avril 2018, par laquelle ce dernier octroie à la société à responsabilité limitée Venturyparty, un permis relatif à une construction située au n° 32 de la rue Defacqz, à 1050 Bruxelles, sur la parcelle portant le numéro cadastral A 324-Z-4, et dont l'objet est [...] d'étendre un commerce (spa/massage) avec débit

de boissons sur tout le sous-sol et le rez-de-chaussée, construire une extension au rez-de-chaussée arrière et deux balcons aux étages, aménager deux logements aux étages (mise en conformité) et rénover la façade à rue (régularisation) ».

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 27 septembre 2018, la société à responsabilité limitée Venturyparty demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 26 novembre 2018.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 4 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 1<sup>er</sup> février 2022.

M<sup>me</sup> Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Dolorès Serafin, *loco* M<sup>e</sup> Thomas Eyskens, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Quentin de Radiguès, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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. Le 30 octobre 2014, la société anonyme Bos obtient un permis d'urbanisme ayant pour objet d'« étendre un commerce au rez-de-chaussée et sous-sol et aménager deux logements » sur un bien situé à Ixelles, rue Defacqz, 32.

Le bien se situe en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) ainsi que le long d'un espace structurant au plan régional d'affectation du sol (PRAS). Le bien est également proche d'une zone de protection de biens classés qui sont sis aux numéros 14 (Hôtel Wielemans) et 50 (Hôtel Janssens) de la rue Defacqz.

2. Le 12 juin 2017, la partie intervenante, locataire du bien, introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la « rénovation d'une maison de commerces et de logements », rue Defacqz, 32.

Cette demande décrit son objet comme suit :

« La demande actuelle est strictement conforme au PU précité en ce qui concerne les étages.

Son objet, au rez-de-chaussée et au sous-sol, vise la mise en conformité de l'affectation commerciale de spa/massage et débit de boissons, au niveau des rez et sous-sol.

[...]

L'affectation actuelle du bien est la suivante :

- sous-sol et rez : commerce (débit de boissons + spa/massage)
- étages : 2 appartements.

[...]

Pour rappel, le locataire actuel, demandeur du présent permis, est l'ancien exploitant de l'établissement du n° 15 de la même rue (juste en face). Il a déménagé son commerce vers le n° 32, étant persuadé qu'il n'y avait aucun problème en termes d'affectation par rapport à ses activités. L'ancien club du n° 15 est définitivement fermé.

[...] ».

3. Les 13 et 22 juin 2017, la demanderesse de permis dépose des compléments à son dossier de demande.

4. Le 15 septembre 2017, la commune d'Ixelles adresse à la demanderesse un avis de réception de dossier incomplet et sollicite le dépôt de compléments.

5. Le 22 septembre 2017, la demanderesse de permis dépose les compléments sollicités.

6. Le 11 octobre 2017, la commune d'Ixelles accuse réception de la demande et la déclare complète.

7. Une enquête publique est organisée du 20 octobre au 6 novembre 2017.

Trois réclamations individuelles et une pétition signée par 90 personnes sont déposées au cours de cette enquête.

8. La Commission royale des monuments et des sites (CRMS) donne un avis non favorable le 8 novembre 2017.

9. La commission de concertation donne son avis, favorable sous conditions, le 22 novembre 2017.

10. Le 22 décembre 2017, la commune d'Ixelles sollicite le dépôt de plans modificatifs.

11. Le 29 décembre 2017, le conseil de la demanderesse de permis saisit le fonctionnaire délégué de la demande, sur la base de l'article 164, alinéa 2, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

Ce courrier est reçu par les services du fonctionnaire délégué le 5 janvier 2018.

12. Le 8 janvier 2018, la commune d'Ixelles refuse le permis d'urbanisme sollicité.

13. Le 9 février 2018, le fonctionnaire délégué adopte une décision fondée sur l'article 191 du CoBAT qui impose à la demanderesse de permis le dépôt de plans modifiés répondant aux neuf conditions suivantes :

- « 1. Réduire la superficie commerciale du club privé à 150 m<sup>2</sup> au rez-de-chaussée et sous-sol, en vue de se conformer au PRAS, et organiser la circulation intérieure à ces niveaux de façon à assurer une imperméabilité optimale entre les fonctions de commerce et de logement ;
- 2. La zone de cours et jardins ne pourra pas être accessible à la clientèle de l'établissement ;

3. Conserver des espaces de rangement, destinés au logement (situation existante de droit : la cave du logement 1, en sous-sol, l'espace de rangement pour les deux roues au rez-de-chaussée et la cave du logement 2, à l'entresol) ;
4. Ne pas abaisser le plancher de la pièce à rue (et donc le remettre en *pristin* état) et ne pas construire de mezzanine ;
5. Maintenir l'entrée au commerce dans la pièce à rue en vue de scinder clairement l'accès du commerce à celui aux logements ;
6. Ne pas exercer d'activité hôtelière aux étages (notamment, de *RB&B*) ;
7. Corriger les surfaces déclarées dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme (annexe I), en fonction de la demande ;
8. Corriger les plans en mentionnant toutes les démolitions prévues de la situation existante de fait ;
9. Fournir un nouvel avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, sur base des plans modifiés ».

14. Le 18 avril 2018, la demanderesse de permis dépose un dossier modifié.

15. Le 26 avril 2018, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est essentiellement motivé comme suit :

« Considérant qu'il ressort [...] des demandes de permis précédentes que l'affectation de débit de boissons est à considérer comme une situation régulière ;

Que le commerce a été étendu vers le sous-sol lors du permis d'urbanisme de 2014, pour y aménager les toilettes et les réserves du commerce, que ces espaces ne sont pas accessibles au public et que la superficie du commerce accessible officiellement au public est de 90 m<sup>2</sup> ;

Considérant que l'actuelle demande propose le changement d'utilisation du commerce avec débit de boissons en club privé ;

Que le commerce est étendu sur tout le sous-sol, vers les pièces en façade avant, en supprimant la cave du logement 1 ; qu'en sous-sol est aménagé un spa (sauna, hamman et jacuzzi) accessible au public ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme ;

Que l'arrêté stipule qu'un contrôle s'impose à l'égard des changements d'utilisation de commerce en commerce dont la nature est susceptible d'engendrer des nuisances pour les habitants, ceci afin d'évaluer la compatibilité du changement d'utilisation avec la fonction de logement ;

Considérant que l'annexe existante de fait dépasse de plus des trois quarts de la profondeur de la parcelle, qu'elle est démolie et que l'annexe proposée est conforme au Règlement Régional d'Urbanisme et ne porte pas atteinte à l'intérieur de l'îlot ;

Considérant que l'annexe proposée dans la présente demande est plus profonde de 0,38 mètre par rapport à l'annexe autorisée par le permis d'urbanisme de 2014 ;

Que cette annexe est conforme aux dispositions du Titre I du Règlement Régional d'Urbanisme ;

Que cette annexe est entièrement vitrée en façade arrière, apportant plus de luminosité au commerce ;

Que, cependant, la zone de cours et jardins ne pourra pas être accessible à la clientèle de l'établissement et qu'il est préférable de construire des baies avec allège et une seule porte pour l'accès au jardin lors de son entretien ;

Que le commerce s'étend aussi vers l'espace arrière à droite du rez-de-chaussée, supprimant l'espace de rangement pour les vélos et les poussettes ;

Que le commerce s'étend aussi dans la pièce en façade avant par la construction d'une mezzanine contre la fenêtre de la façade nécessitant l'abaissement du plancher du rez-de-chaussée ;

Que cette intervention, relativement lourde, nuit à la typologie et ne met pas en valeur l'aménagement intérieur de l'immeuble ;

Considérant que, sur base du point 2.3 des prescriptions particulières du Plan régional d'Affectation du Sol, en zone d'habitation et en dehors des liserés de noyaux commerciaux, la superficie affectée aux commerces ne peut dépasser 150 m<sup>2</sup> par projet et par immeuble que moyennant le respect de certaines conditions ;

Que la superficie de plancher affectée au commerce dépasse les 150 m<sup>2</sup>, avec 214,21 m<sup>2</sup> accessibles au public (calculés sur base des plans) en zone d'habitation et qu'aucune raison sociale ou économique ne justifie ce dépassement ;

Considérant que l'augmentation de la surface de commerce nuit aux qualités résidentielles des immeubles voisins ;

Considérant que les surfaces commerciales déclarées dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme (annexe I) sont erronées et doivent être corrigées en fonction de la demande ;

Considérant la prescription du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale quant à l'aménagement d'une sortie de secours en sous-sol et que celle-ci est inexistante ;

Considérant que la cave en sous-sol et l'espace de rangement pour les vélos et poussettes constituent des pièces accessoires au logement ;

Considérant que la cave du logement 1 et l'espace pour les vélos et les poussettes sont placés dans l'entresol, entre le rez-de-chaussée et le 1<sup>er</sup> étage, avec la cave du logement 2 ;

Que cette solution n'est pas idéale, que les deux caves sont trop petites, que leur accès est difficile à travers le rangement des vélos et poussettes et que l'accès à l'entresol avec les deux roues est plus difficile ;

Qu'il est indispensable de conserver des espaces de rangement pour les logements ;

Considérant que l'accès aux espaces techniques communs dans les caves se fait par l'escalier principal, qui est séparé et indépendant de l'accès au sous-sol du commerce du fait que celui-ci dispose d'un accès direct depuis l'escalier à l'arrière ;

Considérant que la porte d'entrée au commerce est proposée par la pièce au milieu du rez-de-chaussée et qu'elle se trouve dans le même hall d'entrée menant aux étages résidentiels ;

Que l'entrée au commerce doit être distincte de l'accès aux logements, via par exemple un sas commun ;

Considérant que les logements aux étages demeurent inchangés, que seul un balcon est aménagé au niveau des premier et deuxième étages arrière ;

Qu'ils dérogent aux articles 4 et 6, du Titre I, du Règlement Régional d'Urbanisme en ce qu'ils dépassent en profondeur le profil des deux immeubles voisins ;

Qu'ils sont conformes aux normes du Code civil quant aux vues sur les parcelles voisines, qu'ils n'apportent pas de nuisance en intérieur d'îlot et améliorent l'habitabilité des appartements ;

Que ces mêmes balcons ont été acceptés lors du permis d'urbanisme de 2014, mais n'ont pas été réalisés ;

Considérant que le demandeur laisse entendre, dans la note explicative, que les logements pourraient être exploités en *RB&B* ;

Que cette proposition suppose la suppression des surfaces affectées en habitation pour en faire un hébergement touristique assimilé à de l'hôtellerie ; ce qui n'est réglementairement pas admissible ;

Que le demandeur a déclaré en séance de la Commission qu'il n'y aurait pas de *RB&B* aux étages ; que ceci doit être confirmé dans une notice explicative corrigée ;

Considérant que la façade de style néo-classique, datant de la fin du 19<sup>e</sup> siècle, est inscrite à l'inventaire du patrimoine architectural et qu'elle forme un ensemble de composition symétrique avec l'immeuble au n° 34 ;

Considérant que la façade de l'immeuble a été peinte récemment en couleur orangée et que le soubassement en pierre bleue est peint en couleur noire ;

que ces couleurs ne sont pas conformes aux teintes qui caractérisent l'architecture néo-classique ;

que le projet prévoit de repeindre la façade en couleur gris clair, avec un coefficient de réflexion de la lumière de plus de 70 %, que la corniche est peinte en gris foncé, que la porte est peinte en gris, que les châssis sont en bois vernis brun et que la pierre bleue du soubassement est maintenue et nettoyée ;

Considérant que les marquises placées actuellement en façade avant sont supprimées ;

Considérant que trois ventilateurs et des conduits d'air installés en façade arrière sans autorisation sont supprimés ;

Vu la notification faite par le fonctionnaire délégué le 09/02/18 de faire usage de l'article 191 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire afin de demander des plans modifiés répondant aux conditions suivantes :

1. Réduire la superficie commerciale du club privé à 150 m<sup>2</sup> au rez-de-chaussée et sous-sol, en vue de se conformer au PRAS, et organiser la circulation intérieure

à ces niveaux de façon à assurer une imperméabilité optimale entre les fonctions de commerce et de logement ;

2. La zone de cours et jardins ne pourra pas être accessible à la clientèle de l'établissement ;
3. Conserver des espaces de rangement, destinés au logement (situation existante de droit : la cave du logement 1, en sous-sol, l'espace de rangement pour les deux roues au rez-de-chaussée et la cave du logement 2, à l'entresol) ;
4. Ne pas abaisser le plancher de la pièce à rue (et donc le remettre en *pristin* état) et ne pas construire de mezzanine ;
5. Maintenir l'entrée au commerce dans la pièce à rue en vue de scinder clairement l'accès du commerce à celui aux logements ;
6. Ne pas exercer d'activité hôtelière aux étages (notamment, de *RB&B*) ;
7. Corriger les surfaces déclarées dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme (annexe I), en fonction de la demande ;
8. Corriger les plans en mentionnant toutes les démolitions prévues de la situation existante de fait ;
9. Fournir un nouvel avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, sur base des plans modifiés ;

Vu les documents modifiés introduits à l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement le 18/04/18 ;

Considérant qu'il ressort de l'examen de ces plans que les remarques formulées ont été levées et plus précisément : [sic] ;

Considérant que la superficie commerciale a été réduite à moins de 150 m<sup>2</sup> (139.5 m<sup>2</sup>), celle-ci n'occupant plus que le rez-de-chaussée et une partie du sous-sol ;

Considérant, en outre, qu'un sas commun permet d'organiser une entrée au commerce avant d'atteindre le hall commun aux deux logements ;

Considérant que le plan du rez-de-chaussée indique clairement que la zone de cours et jardins n'est pas accessible à la clientèle de l'établissement ;

Considérant que chaque logement dispose d'une cave dont l'accès est distinct du commerce ;

Considérant qu'un espace vélos et poussettes est prévu au rez-de-chaussée derrière le hall commun ;

Considérant que la mezzanine dans la pièce avant du rez-de-chaussée est supprimée et que le niveau du plancher sera rétabli à son niveau initial ;

Considérant que le demandeur confirme dans la notice explicative que les étages seront bien utilisés comme logements (et non en *RB&B*) ;

Considérant que les démolitions sont précisées sur les plans déposés ;

Considérant le nouvel avis du Service Incendie et d'Aide Médicale Urgente du 08/03/2018 sur les plans modifiés ;

Considérant, ainsi, que le projet, moyennant les modifications apportées, prévoit une activité commerciale inférieure à 150 m<sup>2</sup>, tout en maintenant les étages en logement, afin d'assurer la compatibilité de l'affectation avec la zone d'habitation dans laquelle il s'insère, dans le respect du principe de bon aménagement des lieux ».

L'acte attaqué est notifié à la demanderesse de permis et au collège des bourgmestre et échevins d'Ixelles par un courrier recommandé du 27 avril 2018.

#### *IV. Intervention*

La requête en intervention introduite par la société à responsabilité limitée Venturyparty ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir, cette dernière étant la bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué.

#### *V. Recevabilité*

##### *V.1. Thèses des parties*

La partie adverse considère que les biens des parties requérantes, qu'elles y résident ou qu'elles en soient propriétaires, sont situés à une distance telle que, compte tenu des actes et travaux autorisés, l'acte attaqué n'est pas de nature à leur causer un grief direct, actuel et personnel.

À titre subsidiaire, elle fait valoir qu'alors que le recours est dirigé contre une décision prise en matière de police de l'urbanisme, les parties requérantes justifient la recevabilité de leur recours par l'impact des activités du club privé et par ses répercussions sur le quartier. Elle considère qu'outre le fait de ne pas détailler les répercussions alléguées sur le quartier, il est paradoxal d'invoquer des irrégularités urbanistiques au seul motif que le commerce autorisé au rez-de-chaussée de l'immeuble serait un club privé libertin exploité sur une superficie réduite, « commerce » pour lequel les clients doivent s'acquitter d'un droit d'entrée important. Elle en déduit que l'objet du recours introduit est d'ordre moral, l'objectif des parties requérantes étant de lutter contre la prostitution et la création de clubs libertins et non pas de contester la légalité urbanistique du permis délivré. Pour ce motif, elle affirme que le recours doit être déclaré irrecevable.

La partie intervenante conteste également l'intérêt au recours des parties requérantes.

Elle expose que le rez-de-chaussée et le sous-sol de l'immeuble concerné sont exploités comme débit de boissons depuis des décennies. Elle souligne que de nombreux établissements organisant des activités similaires ou apparentées à celles existant dans l'immeuble litigieux sont implantés dans le

quartier et se demande dès lors en quoi les activités réprouvées par les parties requérantes, organisées dans l'immeuble litigieux, seraient de nature à modifier ou à affecter leur environnement et leur cadre de vie, d'autant plus que certains établissements cités sont situés à moindre distance des biens des parties requérantes.

Rejoignant la partie adverse, elle considère que les parties requérantes n'avancent concrètement aucun inconvénient d'ordre urbanistique du fait de l'exploitation du bien litigieux, que ce soit en termes de stationnement, de nuisances sonores, ou d'insécurité, alors que l'exploitation du club privé est déjà effective.

Partant de ce constat, le préjudice vanté par les parties requérantes serait, selon elle, d'ordre purement moral et l'intérêt au recours ne serait pas suffisant.

Les parties requérantes contestent, dans un premier temps, la référence faite par la partie adverse à l'arrêt n° 238.796 du 10 juillet 2017. En effet, elles relèvent qu'il ressortirait de cet arrêt que, pour apprécier la manière dont un projet d'urbanisme modifie l'environnement ou affecte le cadre de vie de riverains, l'on peut prendre en considération, d'une part, la nature des nuisances produites par l'activité et les dimensions du projet et, d'autre part, la situation des parties requérantes et la configuration des lieux. Selon elles, l'arrêt précité considère que sont impactés par le projet d'urbanisme en cause, des riverains résidant respectivement à 100, 182 et 200 mètres de celui-ci.

Elles indiquent que la distance entre leur bien et le projet est la suivante : 110 mètres pour le premier requérant, 260 mètres pour le deuxième requérant ; 94 mètres pour la troisième requérante et 130 mètres pour le quatrième requérant. Elles considèrent que les nuisances qu'elles font valoir ont été confirmées par la commission de concertation, dans son avis du 22 novembre 2017, et par le collège des bourgmestre et échevins d'Ixelles, tant dans sa demande de plans complémentaires que dans sa décision de refus de permis d'urbanisme du 8 janvier 2018.

Elles contestent, par ailleurs, que leur intérêt au recours repose sur des considérations d'ordre moral. Sur le principe, elles expliquent, tout d'abord, que, si le raisonnement de la partie adverse devait être suivi, cela impliquerait que tout bénéficiaire de permis pourrait systématiquement soutenir que toute action juridique à son encontre vise un objectif purement moral, ce qui ne pourrait pas être accepté.

Ensuite, se fondant sur l'objet social de la partie intervenante, elles se demandent si les activités de club privé rentrent dans cet objet social. En outre, elles

estiment que leurs démarches ne peuvent être qualifiées d'ordre purement moral car elles concernent des nuisances urbanistiques liées au permis d'urbanisme attaqué, délivré dans le cadre des activités développées par la partie intervenante qui sont présumées être en conformité avec son objet social.

Par ailleurs, elles exposent que, dans leurs moyens, elles soulèvent la violation de règles de procédure et se plaignent de nombreuses nuisances et infractions urbanistiques qui affectent leur cadre de vie, ce qui démontre, selon elles, que leurs griefs ne sont pas d'ordre moral. Elles affirment ainsi que leur intérêt résiderait bien dans la protection de leur cadre de vie urbanistique.

Elles soutiennent enfin que la partie adverse ne conteste nullement les critiques relatives à la violation de l'effet utile de l'enquête publique.

Dans leurs derniers mémoires, les parties adverse et intervenante ne reviennent pas sur cette exception d'irrecevabilité.

## *V.2. Appréciation*

Tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet urbanistique susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Pour apprécier cet intérêt, il y a lieu de tenir compte des dimensions du projet et de la nature des nuisances qu'il est susceptible de produire.

En l'espèce, si les parties requérantes ne sont pas les voisines directes du bien litigieux, elles sont toutefois des habitants ou des propriétaires d'immeubles dans le quartier où le projet urbanistique de la partie intervenante doit se réaliser et, plus précisément, à des distances qui sont de l'ordre, respectivement, de 110, 270, 95 et 130 mètres de celui-ci.

La demande de permis d'urbanisme, telle qu'elle est formulée dans l'acte attaqué, décrit comme suit les actes et travaux sollicités :

- « - Changer l'utilisation d'un commerce de débit de boissons en *night-club* (mise en conformité),
- Étendre le commerce sur l'entièreté du sous-sol et au rez-de-chaussée arrière par la construction d'une annexe (mise en conformité),
- Transformer la pièce du rez-de-chaussée en façade avant avec l'abaissement du plancher et la construction d'une mezzanine (mise en conformité),
- Construire deux balcons aux étages et rénover la façade à rue ».

Un changement d'affectation d'un commerce vers un autre type de commerce peut ne pas être anodin pour les riverains et notamment engendrer des nuisances spécifiques ou amplifier celles déjà existantes. Compte tenu du type d'exploitation envisagé, le projet est de nature à impliquer des nuisances, notamment sonores, liées à l'augmentation de la fréquentation nocturne du quartier.

Dès lors qu'elles ont intérêt au bon aménagement de leur quartier, les parties requérantes justifient d'un intérêt suffisant au présent recours.

## *VI. Deuxième moyen*

### *VI.1. Thèses des parties*

Le deuxième moyen est pris de la « violation [des prescriptions particulières] 2.1 et 2.3 du PRAS, lue[s] en combinaison avec les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation matérielle, du principe de minutie et du principe de l'effet utile de l'enquête publique ».

Les parties requérantes observent que le bien litigieux est situé en zone d'habitation et en ZICHEE. Elles s'en réfèrent aux prescriptions particulières 2.1., 2.3. et 2.5. du PRAS, relatives aux zones d'habitation et rappellent différentes appréciations qui ont été portées sur l'objet de la demande de permis qui vise à « mettre en conformité le changement de destination d'un commerce de débit de boissons en commerce spa et massage avec débit de boissons » et « son extension sur l'entièreté du sous-sol et au rez-de-chaussée arrière ». Elles insistent sur les éléments suivants :

- la demande de permis fait suite aux procès-verbaux du contrôleur communal établis les 26 janvier et 3 avril 2017, lesquels contiennent l'ordre de ne plus utiliser le sous-sol et le premier étage comme « club privé » et d'utiliser le rez-de-chaussée en tant que débit de boissons ;
- l'avis de la commission de concertation du 22 novembre 2017 qui, prenant en compte plusieurs réclamations et une pétition de 91 signatures, estime que l'utilisation du rez-de-chaussée et du sous-sol comme « night-club » « porte atteinte à la fonction principale de la zone et à ses qualités résidentielles » et que le projet d'urbanisme n'est pas contraire au bon aménagement des lieux à la condition, notamment, de « ne pas changer l'utilisation du commerce en club privé » et de « ne pas étendre les espaces accessibles au public vers le sous-sol ». Elles exposent que, cet avis étant unanimement favorable et étant donné en

présence d'un représentant de l'administration de l'urbanisme, il tient lieu d'avis conforme ;

- dans sa demande de dépôt de plans modificatifs du 22 décembre 2017, le collège des bourgmestre et échevins impose une première condition qui est de « ne pas changer l'utilisation du commerce en club privé et de ne pas étendre les espaces accessibles au public vers le sous-sol ». Elles expliquent qu'en l'absence de dépôt de plans modifiés, le collège refuse le permis, le 8 janvier 2018, le motif principal étant que l'utilisation en tant que « spa et massage avec débit de boissons » et l'extension au sous-sol demandées « portent atteinte à la fonction principale de la zone et à ses qualités résidentielles ». Elles indiquent que le collège a ajouté que le projet « est contraire au principe du bon aménagement des lieux » et que cette décision de refus de permis a été notifiée au fonctionnaire délégué le 10 janvier 2018.

Elles relèvent que, saisi de la demande de permis d'urbanisme, le fonctionnaire délégué demande le dépôt de plans modificatifs, remplaçant toutefois l'interdiction de changer l'utilisation du commerce de débit de boissons en « spa et massage avec débit de boissons » par une condition imposant la « réduction » de la superficie commerciale du club privé à 150 m<sup>2</sup> au rez-de-chaussée et sous-sol, « en vue de se conformer au PRAS ». Elles considèrent que, dans la décision attaquée, le fonctionnaire délégué reprend l'essentiel de la motivation des décisions et avis du collège des bourgmestre et échevins et de la commission de concertation mais adopte une position opposée en ce qui concerne le changement d'affectation des lieux en club privé, qui est donc autorisé.

Elles rappellent la motivation de l'acte attaqué qui, aux yeux du fonctionnaire délégué, justifie cette autorisation et critiquent celle-ci de la manière suivante :

- Cette motivation ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le fonctionnaire délégué a estimé que le changement d'affectation en club privé, même réduit à une superficie de moins de 150 m<sup>2</sup>, était compatible avec la zone d'habitation au sens du PRAS. En effet :

1. l'acte attaqué n'envisage pas les conséquences de l'activité autorisée sur la sécurité, la salubrité et la tranquillité des riverains du projet ;
2. l'acte attaqué ne contient aucune motivation sur la compatibilité du « club libertin » avec la fonction d'habitation, eu égard à la prescription 2.5, 3°, du PRAS ;
3. l'acte attaqué ne motive pas l'autorisation de l'activité au sous-sol, alors que la prescription 2.3. du PRAS n'autorise une activité qu'au rez-de-chaussée ;
4. l'acte attaqué n'envisage pas les conséquences directes de l'activité sur le caractère résidentiel de la rue Defacqz, en termes de circulation, d'utilisation des places de parking et de stationnement en double file.

- Cette motivation ne permet, en outre, pas de comprendre les raisons pour lesquelles le fonctionnaire délégué n'a pas tenu compte des réclamations introduites lors de l'enquête publique, alors qu'il en a pourtant détaillé le contenu dans l'acte attaqué, en violation du principe de l'effet utile de l'enquête publique et des exigences dégagées par la jurisprudence du Conseil d'État. Elles écrivent qu'en tout état de cause, la circonstance que « la superficie commerciale a été réduite à moins de 150 m<sup>2</sup> (139,5 m<sup>2</sup>), celle-ci n'occupant plus que le rez-de-chaussée et une partie du sous-sol » ne rencontre pas les réclamations, dès lors que cette considération descriptive n'est pas de nature à constituer un motif de l'acte attaqué.

- Enfin, selon elles, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le fonctionnaire délégué s'est écarté de l'avis de la commission de concertation, de la décision de refus de permis adoptée par la commune d'Ixelles et de la lettre de l'administration communale d'Ixelles du 6 février 2018, alors que ces derniers exposaient tous que l'affectation de l'immeuble en cause en club privé était incompatible avec la zone d'habitation.

La partie adverse rappelle, d'une part, que le rez-de-chaussée de l'immeuble litigieux est affecté à un commerce, depuis le mois de janvier 1984 et, d'autre part, la prescription 2.3. du PRAS.

Selon elle, avant d'adopter la décision attaquée, le fonctionnaire délégué a imposé le dépôt de plans modifiés afin de limiter la superficie commerciale totale à moins de 150 m<sup>2</sup>. Elle constate que la demanderesse de permis a déposé de tels plans limitant la superficie commerciale à 139,5 m<sup>2</sup>, répartie au rez-de-chaussée et au sous-sol. Elle en conclut que l'acte attaqué ne viole ni la prescription 2.1. ni la prescription 2.3. du PRAS.

Pour ce qui concerne la motivation formelle de l'acte attaqué, elle soutient que cette motivation permet de comprendre la raison pour laquelle le permis a été octroyé. Elle renvoie ainsi à différents éléments du permis tels l'aménagement de deux logements aux étages, le fait que les neuf conditions imposées sont respectées, l'aménagement d'un espace de rangement pour les deux-roues au rez-de-chaussée et la non-accessibilité de la zone de cours et jardins à la clientèle du commerce.

La partie adverse estime aussi que les parties requérantes opposent leur propre conception de la notion du bon aménagement des lieux à celle du fonctionnaire délégué, alors que ce dernier dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur ce point, sauf à démontrer une erreur manifeste d'appréciation dans son chef. Or, elle note que les parties requérantes ne soulèvent pas une telle erreur manifeste d'appréciation.

Pour le surplus, elle souligne que la seule lecture des motifs de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorisation sollicitée a été accordée malgré les réserves émises par différentes instances consultées en amont de la procédure, au vu des plans modifiés par la demanderesse de permis.

La partie intervenante fait valoir que le fonctionnaire délégué a considéré que l'utilisation commerciale sollicitée pour le rez-de-chaussée et le sous-sol de l'immeuble en cause ne se distinguait pas fondamentalement de son utilisation commerciale historique en débit de boissons (également au rez et en partie au sous-sol) de sorte que, moyennant une diminution de la surface commerciale prévue dans le projet initial en vue de respecter la surface maximale prévue au PRAS et d'autres conditions, comme l'exclusion de l'utilisation commerciale en intérieur d'îlot et l'obligation de rendre l'activité compatible avec du logement, cette utilisation ne posait pas de problème de compatibilité avec les prescriptions particulières ou avec la destination générale de la zone d'habitat.

Elle ajoute avoir joint à sa demande de permis une note explicative, dont elle reproduit des extraits, que le fonctionnaire délégué a pu prendre en considération afin d'apprécier la compatibilité de sa demande aux prescriptions du PRAS.

Elle conclut que les dispositions du PRAS dont la violation est alléguée, ont bien été respectées par le fonctionnaire délégué et que l'acte attaqué contient les motifs de fait et de droit justifiant la raison de ne pas suivre les réclamations déposées lors de l'enquête publique et de s'écarter partiellement de l'avis de la commission de concertation sur la seule question de l'admissibilité de l'utilisation commerciale sollicitée.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que le permis attaqué est adéquatement motivé à propos de la compatibilité du projet avec la zone d'habitation dès lors que l'activité projetée n'est pas nouvelle dans le quartier et qu'il s'agit simplement d'un déplacement de celle-ci vers un autre immeuble, que le rez-de-chaussée de l'immeuble situé au n° 32 de la rue Defacqz accueille, depuis 1984, un débit de boissons de sorte que les nuisances sonores générées par le projet ne seront pas différentes de celles qui étaient déjà présentes dans le quartier. Enfin, elle estime que l'avis de la commission de concertation du 22 novembre 2017 selon lequel l'activité de *night-club* ne serait pas compatible avec la fonction principale de la zone et ses qualités résidentielles, est une motivation stéréotypée qui ne permet pas de comprendre son fondement dès lors que les nuisances générées par cette activité ne seront pas différentes de celles qui découlaient de l'activité transférée et

de celles déjà existantes dans le quartier. Elle insiste sur le fait que le fonctionnaire délégué a tenu compte de cette situation et qu'il a imposé une diminution de la surface du commerce pour que celle-ci ne dépasse pas les 150 m<sup>2</sup> de la prescription 2.3. du PRAS. Pour le surplus, elle s'en réfère à son mémoire en réponse.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante soutient également que l'acte attaqué repose sur une motivation qui permet de comprendre pourquoi le permis a été octroyé. Elle estime que le fonctionnaire délégué a bien tenu compte des objections formulées lors de l'enquête publique et s'est assuré du respect des prescriptions du PRAS pour ce qui concerne la zone d'habitation. Elle souligne que la surface du commerce a été réduite, que le projet a été revu pour assurer une nette séparation entre la fonction de logement et celle de commerce, que la zone de cours et jardins ne sera pas accessible aux clients du commerce et que les étages ne pourront pas être affectés à une fonction d'hébergement touristique. Selon elle, l'acte attaqué a bien veillé à la compatibilité du projet avec l'affectation principale de la zone. Enfin, elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué ne se limite pas à une simple clause de style mais résulte d'une analyse concrète de l'intégration du projet dans le cadre urbanistique environnant.

## *VI.2. Appréciation*

Comme déjà rappelé, le projet se situe en zone d'habitation au PRAS, en dehors d'un liseré de noyau commercial, et les prescriptions relatives à cette zone disposent comme suit :

### « 2. Zones d'habitation

2.1. Ces zones sont affectées aux logements.

[...]

2.3. En dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces. Le premier étage peut également être affecté au commerce lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux aient été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux commerces ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 150 m<sup>2</sup>.

Cette superficie peut être portée à 300 m<sup>2</sup>, par projet et par immeuble, aux conditions suivantes :

- 1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques ;
- 2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone ;
- 3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

[...]

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 ;

2° les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations s'accordent avec celles du cadre urbain environnant ; leurs modifications sont soumises aux mesures particulières de publicité ;

3° la nature des activités est compatible avec l'habitation ;

4° la continuité du logement est assurée ».

Ainsi, en vertu de la prescription particulière 2.5., 3°, du PRAS, les activités de commerce ne peuvent être autorisées en zone d'habitation que si leur nature est « compatible avec l'habitation ». Il s'ensuit que l'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme doit nécessairement examiner, le cas échéant d'office, si le projet qui lui est soumis répond à cette exigence et, si elle estime que tel est le cas, énoncer les raisons qui l'ont amenée à cette conclusion.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit 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.

En outre, pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et des décisions antérieurement intervenus à propos de la demande. Par conséquent, lorsqu'une autorité ou une instance préalablement consultée s'interroge sur une question de fait ou de droit susceptible d'avoir une incidence sur l'appréciation à opérer sur le projet, l'autorité compétente pour adopter la décision finale doit l'examiner et formaliser son raisonnement à cet égard dans son acte.

De même, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises ont été formulées, dont l'exactitude et la pertinence ne sont pas démenties par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Toutefois, l'administration n'a pas l'obligation de répondre point par point aux différents aspects que peut comporter une réclamation ; ce qui importe, c'est que ceux qui en sont à l'origine,

puissent savoir pourquoi leurs objections ne sont pas partagées par l'autorité délivrante.

Enfin, le contrôle exercé par le 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, 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 motivation formelle du permis attaqué contient une considération finale selon laquelle « le projet, moyennant modifications apportées, prévoit une activité commerciale inférieure à 150 m<sup>2</sup>, tout en maintenant les étages en logement, afin d'assurer la compatibilité de l'affectation avec la zone d'habitation dans laquelle elle s'insère, dans le respect du principe de bon aménagement des lieux ».

S'il ressort bien des pièces du dossier que l'autorité délivrante a souhaité que le projet préserve l'affectation de la zone à du logement en imposant une réduction de la surface commerciale du rez-de-chaussée et du sous-sol, en exigeant une séparation plus nette entre les logements situés à l'étage et l'activité commerciale elle-même et en interdisant également la transformation de ces logements en hébergement touristique, la motivation formelle, particulièrement succincte, de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse estime pouvoir s'écarter de l'avis préalable de la commission de concertation selon lequel il n'y avait pas lieu d'autoriser le changement d'affectation du débit de boissons existant en un club privé ainsi que des réclamations formulées lors de l'enquête publique, selon lesquelles, notamment, le projet était de nature à porter atteinte à la sécurité et à la tranquillité des riverains. Il en résulte que les riverains craignent la création d'un lieu de prostitution avec les désagréments qui peuvent accompagner ce type d'activité comme des nuisances sonores la nuit, ainsi que l'insécurité, dans un quartier qui est principalement affecté au logement. Les témoignages ainsi récoltés, lors de l'enquête publique, mettent également en évidence la détérioration de la situation du quartier et de ses alentours avec l'apparition de nombreux bars dont certains ayant des finalités comparables à celles

du projet et les conséquences négatives de ce phénomène sur la qualité de vie des habitants de ces quartiers.

Enfin, cette motivation ne permet pas non plus de comprendre la raison pour laquelle, au regard de la prescription 2.3. du PRAS, le projet peut s'étendre sur une partie du sous-sol de l'immeuble alors que cette question avait également été soulevée lors de l'enquête publique.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la motivation formelle de l'acte attaqué n'est pas adéquate sur des points précis et qu'il n'est donc pas question, comme le soutient la partie adverse, d'une divergence d'appréciation des parties requérantes quant au bon aménagement des lieux.

Dans cette mesure, le deuxième moyen est fondé.

En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête car l'illégalité ici constatée doit amener la partie adverse à procéder à une analyse de la nature des activités projetées et à vérifier si celles-ci sont compatibles avec la zone d'habitation dans laquelle le projet doit s'insérer.

## *VII. Indemnité de procédure et dépens*

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Quant aux contributions visées à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de les réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige.

En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par partie requérante ».

En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête. En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement des trois contributions indûment perçues, en l'espèce.

**PAR CES MOTIFS,**

## **LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par la société à responsabilité limitée Venturyparty est accueillie.

### **Article 2.**

La décision du fonctionnaire délégué de l'administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, direction Urbanisme, du 27 avril 2018, par laquelle il octroie à la société à responsabilité limitée Venturyparty, un permis d'urbanisme relatif à une construction située au numéro 32 de la rue Defacqz, à 1050 Bruxelles, sur la parcelle portant le numéro cadastral A 324-Z-4, et dont l'objet initial est d'étendre un commerce (spa/massage) avec débit de boissons sur tout le sous-sol et le rez-de-chaussée, construire une extension au rez-de-chaussée arrière et deux balcons aux étages, aménager deux logements aux étages (mise en conformité) et rénover la façade à rue (régularisation), est annulée.

### **Article 3**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

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

### **Article 4.**

Les trois contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le 3 février 2022, par :

Pascale Vandernacht,  
Marc Joassart,  
Élisabeth Willemart,  
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht