CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.888 du 31 mai 2022

A. 225.790/XV-3813

En cause : **la ville de Bruxelles**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es Manuela von KUEGELGEN,
Renaud van MELSEN
et Mathieu COPPÉE, avocats,
avenue Louise, 250, bte 10
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 juillet 2018, la ville de Bruxelles demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 2018 accueillant le recours introduit par Monsieur [A.U.] contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 25 août 2016 et délivrant par conséquent le permis d'urbanisme régularisant l'affectation et les travaux d'un bien sis rue des Éperonniers, 6 à Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 initialement fixée à l'audience du 19 octobre 2021, avant d'être remise *sine die*.

Par une ordonnance du 16 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 décembre 2021.

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

M^e^ Renaud van Melsen, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Frédéric de Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, 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 18 mars 2015, Monsieur A.U. introduit, en sa qualité de locataire, une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale de la ville de Bruxelles ayant pour objet la régularisation de l'affectation d'étages commerciaux d'un bien sis rue des Éperonniers, 6 à Bruxelles.

Le bien est inscrit en zone mixte ainsi qu'en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique et d'embellissement (ZICHEE) et en liseré de noyau commercial au plan régional d'affectation du sol (PRAS). Il se situe également dans le périmètre UNESCO du règlement communal d'urbanisme zoné de la ville de Bruxelles (RCUZ UNESCO).

2. Le 19 juin 2015, l'administration communale de la ville de Bruxelles accuse réception d'un dossier incomplet.

3. Le 25 septembre 2015, l'administration communale accuse réception du dossier complet.

4. Une enquête publique est organisée du 25 septembre au 9 octobre 2015. Quatre réclamations écrites sont introduites à cette occasion.

5. Le 20 octobre 2015, la commission de concertation émet, en l'absence de la direction régionale de l'Urbanisme, un avis défavorable unanime.

6. Le 2 juin 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante émet un avis défavorable. Cet avis est notifié au fonctionnaire délégué par un courrier du 3 juin 2016.

7. Le 8 juin 2016, le fonctionnaire délégué décide d'intervenir dans le dossier en application de l'article 126, § 6, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). Il ne remet toutefois pas d'avis dans le délai de 45 jours prescrit par les articles 153, § 1er, alinéa 4 et 155, § 2, alinéa 5, du CoBAT, de telle sorte que son avis est réputé favorable.

8. Le 5 août 2016, le collège des bourgmestres et échevins de la partie requérante refuse le permis d'urbanisme. Cette décision est notamment notifiée au demandeur de permis, [A.U.], par un courrier du 2 septembre 2016, adressé par un pli recommandé déposé auprès des services postaux le même jour.

9. Le 4 octobre 2016, un recours est introduit à l'encontre de la décision de refus de permis du 5 août 2016 auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

10. Le 10 novembre 2016, le collège d'Urbanisme, après avoir procédé à une audition, écrit ce qui suit au demandeur de permis :

« Dans le cadre de l'instruction de votre dossier, il est apparu au Collège d'urbanisme, lors de l'audition qui s'est tenue ce jeudi 10 novembre 2016, que le plan joint à votre demande de permis d'urbanisme n'était pas en phase avec l'affectation que vous comptez attribuer aux 2e et 3e étages ainsi que dans les combles.

Par conséquent, pourriez-vous, pour le mardi 22 novembre 2016 au plus tard, nous faire parvenir un plan qui traduit la véritable affectation allouée à ces niveaux de l'immeuble ? ».

11. Le 22 novembre 2016, le collège d'Urbanisme reçoit un plan modifié, daté du 21 novembre 2016.

12. Le 8 décembre 2016, le collège d'Urbanisme rend un avis défavorable.

13. Le 23 février 2017, le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) donne un nouvel avis sur les plans modifiés.

14. Le 19 octobre 2017, un plan modifié (indice B), daté du 26 juin 2017, est déposé en application de l'article 173/1 du CoBAT afin de tenir compte de l'avis du 23 février 2017 du SIAMU.

16. Le 9 mai 2018, le gouvernement octroie le permis d'urbanisme sollicité. Cet arrêté est motivé comme suit :

« […]

Examen

Considérant que le bien se trouve en zone mixte, en liseré de noyau commercial 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 ;

Qu'il se situé également dans la zone de protection UNESCO de la Grand-Place et en zone restreinte d'enseignes au Titre VI du règlement régional d'urbanisme adopté par arrêté du Gouvernement du 21 novembre 2006 ;

Considérant que la demande porte sur une petite maison mitoyenne, de gabarit R+3+toiture à deux versants, présentant une faible emprise au sol de manière telle que la superficie de plancher n'est que de 17 m² par niveau ; Qu'il ressort des éléments joints au recours que l'ensemble du bien est affecté au commerce ;

Considérant que le présent examen se fait sur base des derniers plans introduits par le requérant, à savoir, le plan modifié indice B, du 26 juin 2017 lequel se substitue aux plans précédents ;

Que la demande vise à régulariser le changement d'utilisation en 2009, de commerce (antérieurement une chocolaterie) en un salon de massage chinois ;

Qu'en façade avant, le plan modifié projette, sur base des photos anciennes :

- la restitution de panneau supérieur en brun foncé et, de ce fait, la restitution d'enduit de façade identique à celui des étages entre ce panneau et les rebords de fenêtres du 1er étage ;
- la mise en peinture des châssis en brun foncé ;
- le placement de châssis en bois et de grilles métalliques aux soupiraux ;
- le placement d'une enseigne parallèle consistant en un lettrage découpé apposé sur le vitrage de la devanture ;
- le placement d'une enseigne perpendiculaire de 75 cm sur 75 cm ;

Considérant que les réclamations lors de l'enquête publique portent sur des soupçons de prostitution, la présence d'autres salons de massage dans la rue des Éperonniers, les modifications de la façade ne respectant pas le style de la rue ;

Considérant qu'aux dires mêmes de la ville de Bruxelles, seul un salon de massage, rue des Chapeliers 32, a été autorisé ;

Que, par un arrêté du gouvernement du 24 novembre 2016, un second salon de massage, situé rue de Madeleine 17, à 1000 Bruxelles, a été autorisé ; Que la Ville de Bruxelles a introduit un recours en annulation au Conseil d'État contre cet arrêté, actuellement pendant ;

Considérant qu'aucun salon de massage n'est actuellement autorisé dans la rue des Éperonniers ; Qu'il ne peut être tenu compte des salons de massage non autorisés pour apprécier la diversité commerciale de la zone UNESCO et qu'il n'est pas avéré que le salon objet de la présente demande porte atteinte à celle-ci ;

Que les préoccupations relatives à la diversité commerciale doivent être mises en balance avec le souci de garantir la liberté d'établissement des commerces et entreprises ;

Que, dans un arrêt n° 237.558 du 6 mars 2017, le Conseil d'État a jugé que : "la circonstance qu'il existe déjà de nombreux établissements relevant du même secteur dans le quartier soulevée à l'encontre du projet lors de l'enquête publique, n'est pas de celles qui pourraient justifier le refus d'un permis d'urbanisme, celui-ci n'ayant pas à se prononcer sur l'opportunité ou la viabilité économique du projet, mais sur sa comptabilité avec les prescriptions urbanistiques et le bon aménagement des lieux" ;

Considérant que la ville de Bruxelles soutient à raison qu'il convient de soigner l'image de la zone UNESCO mais qu'il n'est pas perçu, en l'espèce, pour quelles raisons le salon de massage y nuirait ;

Qu'à cet égard, il convient de souligner que les soupçons de prostitution ne sont appuyés sur aucune preuve et reposent uniquement sur une généralisation d'un phénomène qui se doit d'être appréhendé mais ne relève en rien de la police administrative de l'urbanisme ;

Considérant que, par ailleurs, l'image d'un commerce est lié à sa devanture ; Que, d'une part, celle-ci a été, selon la facture fournie par le requérant, rénovée à l'identique en 1994 ; Que, d'autre part, le projet modifié prévoit de peindre les châssis de la vitrine en brun, couleur ressortant d'une photographie de 1944, et de restituer les châssis en bois et grilles métalliques au niveau des soupiraux ; Que le couronnement de la devanture est également revu afin de supprimer le bardage inesthétique qui s'étend sous les seuils en bandeau des fenêtres du 1er étage ;

Considérant que, s'agissant des enseignes de ce commerce situé en zone restreinte du RRU, celles-ci sont quasi conformes aux règlements ; Que, vu la configuration de la voirie, seule l'enseigne perpendiculaire d'une saillie de 0.75 m est en dérogation à l'article 67, § 2, 4°, du RRU lequel admet jusqu'à 1 m de saillie mais requiert un retrait de 0,35 m par rapport à l'aplomb de la bordure du trottoir ;

Considérant que le requérant a produit un nouvel avis du SIAMU du 23 février 2017, lequel prévoit en son point 7 que : "Au vu de la difficulté d'accès des services d'interventions en façade, il y a lieu de limiter l'accès à la clientèle au 3e étage de l'immeuble. Le 4e niveau de l'immeuble ne peut être destiné qu'à la salle de repos du personnel. Ce local de repos pour le personnel ne peut en aucun cas servir de logement ou de dortoir" ;

Qu'il y a donc lieu de ne pas aménager une salle de massage dans les combles ;

Que les plans modifiés indice B daté du 26 juin 2017 propose[nt], conformément à cet avis, la répartition des locaux du commerce suivante :
- sous-sol : salle de massage ;
- rez-de-chaussée : accueil/salle d'attente ;

▪ 1er étage : salle de massage ;
▪ 2e étage : salle de massage ;
▪ 3e étage : salle de massage ;
▪ Combles : salle de repos ;

Considérant enfin que le projet est conforme à la prescription 3.5. du PRAS relative aux conditions générales pour toutes les affectations présentes en zone mixte ;

Que les caractéristiques urbanistiques de la construction respectent celle qui existaient déjà pour cette maison de commerce en 1944 de sorte qu'elles permettent de conserver le cadre urbain patrimonial de la zone UNESCO ;

Que la nature des activités telles que décrites dans la demande de permis n'est pas susceptible de causer des nuisances à la fonction d'habitat ; Que l'affectation du bien est celle de maison de commerce, le projet ne supprime, par ailleurs, aucun logement ;

Sur proposition du Ministre-Président qui a les Pouvoirs locaux, le Développement territorial, la Politique de la Ville, les Monuments et Sites, les Affaires étudiantes, le Tourisme, la Fonction publique, la Recherche scientifique et la Propreté publique dans ses attributions,

Arrête :

Article 1er – Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 4 octobre 2016 par Monsieur [A.U.] est déclaré recevable et fondé.

Art. 2 – Le permis tendant à régulariser le changement d'utilisation du commerce (antérieurement une chocolaterie) en un salon de massage chinois, rue des Éperonniers, 6, est octroyé, à condition pour le requérant de :
▪ se conformer à l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2017 […] ;
▪ réduire la saillie de l'enseigne perpendiculaire à la largeur du trottoir ;
▪ se conformer au plan modifié, indice B, daté du 26 juin 2017 ;
▪ entamer les travaux dans les 3 mois et les achever dans les 9 mois de la notification de la présente décision, en application de l'article 192, alinéa 4, du CoBAT ;

[…] ».

Il s'agit de l'acte attaqué. Cette décision est notifiée notamment à la ville de Bruxelles par un courrier du 29 mai 2018.

IV. Premier moyen - première branche

IV.1. Thèse des parties

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 169, 173/1 et 174 du CoBAT et de la prescription particulière H.21. du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la partie requérante rappelle que l'article 173/1 du CoBAT n'autorise le dépôt de plans modificatifs au stade du recours devant le gouvernement que pour autant que ces plans n'affectent pas l'objet de la demande de permis et que les modifications apportées soient accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer des dérogations. Elle ajoute que les règles de répartition des compétences, qui sont d'ordre public, interdisent aux autorités urbanistiques statuant sur recours de délivrer un permis dont la demande a subi des modifications substantielles par rapport à celle soumise à l'autorité compétente en première instance.

Elle soutient qu'en l'espèce, les plans modificatifs déposés à l'occasion du recours changent l'objet de la demande de permis puisqu'elle l'étend aux trois derniers étages de l'immeuble et changent leur affectation originaire de logement en espaces de massage en vue d'affecter l'entièreté de l'immeuble à cette activité. Elle fait valoir que ce changement d'objet implique que le gouvernement ne pouvait valablement, en tant qu'autorité de recours, accorder le permis sur cette base, à peine de méconnaître les règles répartissant les compétences des autorités urbanistiques, visées aux articles 169 et 174 du CoBAT, et de commettre un excès de pouvoir.

Elle précise que les plans modificatifs déposés apportent les principaux changements suivants : l'extension de l'activité de salon de massage aux trois derniers étages et le réaménagement de la façade du rez-de-chaussée. Elle écrit que, concernant l'extension du salon de massage aux étages, le formulaire de demande de permis, le formulaire statistique et les plans initiaux confirment que l'intention initiale du demandeur de permis était de maintenir un logement aux étages supérieurs et, par conséquent, d'exclure ces étages de l'objet de la demande de permis. Elle s'appuie également sur la note explicative pour en déduire que le demandeur de permis ne pouvait ignorer cette situation lorsqu'il a été interrogé par le collège d'Urbanisme. Elle estime que ces modifications sont substantielles dans la mesure où elles doublent la surface affectée à l'activité commerciale, pourtant critiquée par toutes les instances interrogées, et suppriment le logement préexistant. Elle considère qu'une telle modification ne peut être considérée comme accessoire au sens de l'article 173/1 du CoBAT.

Enfin, elle expose que l'extension litigieuse ne vise ni à répondre aux objections suscitées par le projet initial ni à supprimer une quelconque dérogation aux articles 153, § 2, et 155, § 2, du CoBAT qu'impliquerait celui-ci. Elle soutient que les plans modificatifs accentuent encore une situation critiquée tant par elle que par la commission de concertation, et à laquelle les riverains se sont opposés dans le

cadre de l'enquête publique, à savoir l'incompatibilité de l'activité avec les caractéristiques du quartier.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que cette branche du moyen repose entièrement sur la prémisse non démontrée selon laquelle la destination régulière des trois étages supérieurs du bien était le logement. Elle fait valoir que les pièces déposées par le demandeur de permis dans le cadre son recours administratif auprès du gouvernement démontre que le bien, dans son entièreté, est une maison de commerce au moins depuis le 21 novembre 1957. Elle précise que le premier acte juridique sur lequel la partie requérante se fonde pour considérer que les 2e et 3e étages sont affectés au logement est un bail de résidence principale s'étendant du 1er octobre 1994 au 30 septembre 2003. Elle souligne que l'article 84, § 1er, 5°, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, en vigueur à l'époque, soumettait un changement d'affectation de commerce en logement à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme, qui n'a pas été délivré, ni même demandé. Elle en déduit que l'utilisation de ces étages comme logement pendant la durée de ce bail est irrégulière et que l'immeuble n'a jamais cessé d'être, juridiquement, destiné au commerce.

Elle observe que, dans le cadre de la procédure de demande de permis d'urbanisme, les plans de la situation existante annexés à la demande mentionnaient erronément une affectation des 2e, 3e et 4e étages au logement. Elle écrit que cette situation étant infractionnelle, elle ne pouvait être prise en considération. Elle soutient que, dans le cadre du recours administratif déposé auprès du gouvernement, la modification apportée au plan à la demande du collège d'Urbanisme n'est qu'une correction afin d'indiquer que l'entièreté de l'immeuble est et reste destinée au commerce.

Elle considère qu'un permis est, en revanche, nécessaire pour le changement d'utilisation du bien (d'une chocolaterie vers un salon de massage), en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme. Elle expose que la correction effectuée dans les plans modificatifs n'a pas modifié l'utilisation commerciale projetée (depuis l'introduction de la demande, un salon de massage) et que cet aspect de la demande est resté d'autant plus inchangé que celle-ci vise à régulariser une situation déjà existante dans les faits. Elle en déduit que les plans modificatifs n'ont pas opéré un changement d'objet de la demande ou une modification substantielle du projet puisque ce dernier a toujours consisté en la régularisation du commerce de service (salon de massage) installé dans un immeuble déjà entièrement destiné au commerce.

Elle fait valoir qu'en tout état de cause, si l'acte attaqué devait être annulé sur le fondement de ce grief, il ne pourrait en résulter que les 2e et 3e étages du bien devraient être considérés comme destinés au logement puisque la destination régulière de tout l'immeuble est le commerce. Selon elle, l'annulation ne pourrait pas permettre à la partie requérante de maintenir une prétendue affectation au logement des étages supérieurs du bien et cette dernière n'a pas d'intérêt à soulever ce grief.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

IV.2. Appréciation

L'article 173/1 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose comme 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 [de] permis d'apporter des modifications en cours de procédure doit cependant être [limité] 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 nouvelle demande.

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.

La critique prise du non-respect de l'article 173/1 du CoBAT touche à l'ordre public, dès lors qu'elle entend, notamment, s'assurer du respect des compétences matérielles des autorités communales, dont celles de la partie requérante. La première branche du premier moyen est ainsi recevable.

En l'espèce, la note explicative jointe à la demande de permis d'urbanisme comporte notamment les explications suivantes :

« Actuellement le bâtiment est affecté par un centre de massage chinois aux niveaux sous-sol, rez-de-chaussée et premier étage. Les étages supérieurs [s]ont restés affectés comme habitation.

L'objectif de cette demande est de régulariser l'affectation du bâtiment aux étages commerciaux ».

Les plans joints à la demande de permis indiquent l'existence d'une salle de massage au sous-sol, d'une salle d'attente au rez-de-chaussée, d'une salle de massage au 1er étage, d'un séjour au 2e étage et, enfin, de chambres aux 3e et 4e étages du bien litigieux.

Il en résulte que la demande de permis vise les niveaux du sous-sol, du rez-de-chaussée et du premier étage, seuls ceux-ci étant présentés comme étant affectés à l'activité du salon de massage.

Dans sa décision de refus de permis d'urbanisme du 5 août 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante expose que « la demande

vise à changer l'utilisation du commerce au rez-de-chaussée en un salon de massage avec extension au 1er étage et transformer la façade du rez-de-chaussée ».

À la suite de l'audition qu'il a organisée, le collège d'Urbanisme a, par un courrier du 10 novembre 2016, invité le demandeur de permis à produire des plans modifiés qui seraient conformes à la véritable affectation des 2e, 3e et 4e étages.

Tant les plans datés du 21 novembre 2016, déposés le lendemain au collège d'Urbanisme, que les plans modifiés (indice B) datés du 26 juin 2017, déposés le 19 octobre 2017 en application de l'article 173/1 du CoBAT, présentent dorénavant les 2e, 3e et 4e étages du bien litigieux comme étant affectés à des salles de repos ou des salles de massage.

À la suite du dépôt de ces plans modifiés, l'acte attaqué autorise l'activité de centre de massage non seulement aux étages prévus dans la demande initiale (sous-sol, rez-de-chaussée et premier étage), mais également aux 2e, 3e et 4e étages du bien litigieux.

La simple existence d'un bail de logement n'a pas pu modifier à elle seule l'affectation commerciale de l'immeuble qui est désigné comme une « maison de commerce » dans un acte notarié du 21 novembre 1957. Toutefois, la dernière utilisation commerciale de cet immeuble, avant sa transformation en centre de massage, concernait la vente de chocolat. Or, selon l'article 2 de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, le long d'un liseré de noyau commercial, le changement d'utilisation d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble de commerce principalement orienté vers la vente de biens meubles en un commerce principalement orienté vers la fourniture de services est soumis à un permis d'urbanisme. Il en résulte que, même s'il fallait considérer que les étages avaient déjà une affectation commerciale, le changement d'utilisation de cette partie de l'immeuble en vue de la fourniture de services de massage est soumis à un permis d'urbanisme.

Même en considérant que l'objet de la demande de permis n'est pas modifié puisqu'il concerne toujours la régularisation d'un centre de massage préexistant, la circonstance que ce centre s'étend à tous les étages, alors qu'initialement la demande de permis ne mentionnait que le sous-sol, le rez-de-chaussée et le premier étage, ne peut être considérée comme accessoire au sens de l'article 173/1 du CoBAT.

La première branche du premier moyen est fondée.

V. Étendue de l'annulation et autres moyens

V.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'acte attaqué est dissociable et qu'une annulation fondée uniquement sur la première branche du premier moyen devrait se limiter à ce qu'elle identifie comme étant le second objet de cet acte, à savoir la régularisation du changement d'utilisation de l'immeuble et l'autorisation, à durée limitée, des enseignes et non sur la modification de l'aspect de la façade qui est également autorisée.

Elle rappelle la jurisprudence selon laquelle une annulation partielle est possible pour autant qu'il n'existe pas, entre les diverses parties de l'acte attaqué une indivisibilité, de droit ou de fait, telle que l'annulation de certaines dispositions ou de certains effets de cet acte transformerait par ricochet les dispositions qui subsistent, qui est consacrée en matière de permis d'urbanisme, notamment par les arrêts n° 242.345 du 14 septembre 2018 et n° 248.147 du 14 août 2020.

Elle souligne que la modification de l'aspect de la façade que proposent les plans modificatifs déposés en application de l'article 173/1 du CoBAT dans le cadre du recours auprès du gouvernement consiste en la restitution des soupiraux sur la base des modèles anciens encore présents dans la rue et des grilles placées devant ces soupiraux ainsi que l'aménagement des encadrements en bois, qui seront peints en brun foncé, suivant d'anciennes photographies datées de 1944. Elle estime que ce volet de la décision tend à rapprocher l'aménagement de la devanture de ses caractéristiques originaires, afin de l'harmoniser avec les façades des commerces avoisinants de la rue des Éperonniers, ce qui vise à répondre partiellement aux objections soulevées par la commission de concertation qui demandait de « remettre la devanture en pristin état en se conformant au plan de 1859 ».

Elle considère que la transformation de la façade du rez-de-chaussée – à l'exception du placement des enseignes – est étrangère à l'utilisation de l'immeuble et met en exergue le fait que la première branche du premier moyen, qui est la seule considérée comme fondée dans le rapport de l'auditeur, ne porte que sur l'extension de l'objet de la demande de permis à l'ensemble des niveaux du bien litigieux (2e, 3e et 4e étages). Elle en déduit qu'il n'existe aucune indivisibilité objective entre les deux volets du permis qui sont, par voie de conséquence, indépendants l'un de l'autre.

Elle fait valoir que l'examen de la motivation formelle du permis d'urbanisme litigieux confirme l'absence de lien indissociable entre la modification de l'aspect de la façade, d'une part, et l'utilisation de l'immeuble et le placement des enseignes, d'autre part, l'acte querellé comportant une motivation distincte et circonstanciée au sujet du volet de la décision ayant trait aux travaux de réaménagement de la devanture. Elle soutient que ces deux objets ne sont pas considérés par l'auteur du permis comme formant un tout indissociable.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante relève que l'arrêt n° 207.498 du 21 septembre 2010 a jugé que ce n'est qu'à la condition que les actes et travaux autorisés soient « de nature très différente et sans lien direct entre eux » qu'un permis d'urbanisme peut être considéré comme étant juridiquement dissociable. Elle considère que les transformations apportées à la devanture commerciale d'un immeuble sont, par nature, indissociables des activités commerciales qui y sont exploitées. Elle souligne que la motivation formelle de l'acte attaqué reconnaît expressément à ce sujet que « l'image d'un commerce est lié à sa devanture ». Elle soutient que le placement des enseignes est lui-même indissociable de l'ensemble des autres modifications en façade autorisées par l'acte attaqué et que ces modifications participent toutes d'une volonté d'améliorer l'image de ce commerce. Elle fait valoir qu'une annulation partielle de l'acte attaqué ne portant pas sur ces autres modifications reviendrait à exercer un pouvoir de réformation. Selon elle, dans le cas d'une telle annulation partielle, le pouvoir de réfection de la partie adverse s'en trouverait amputé par la partie subsistante de l'acte attaqué, empêchant ainsi une appréciation d'ensemble d'un projet manifestement conçu comme tel.

V.2. Appréciation

Le Conseil d'État peut annuler partiellement un acte administratif, pour autant que, ce faisant, il ne procède pas à la réformation de l'acte attaqué. L'annulation partielle n'est donc possible que pour autant qu'il n'existe pas entre les diverses parties de la décision une indivisibilité, de droit ou de fait, telle que l'annulation de certaines dispositions ou de certains effets de l'acte transformerait par ricochet les dispositions qui subsistent. Ainsi, lorsque les objets de l'acte entrepris sont clairement dissociables, une annulation partielle du permis d'urbanisme litigieux est possible. À l'inverse, il ne peut y avoir d'annulation partielle si le projet litigieux est conçu comme un tout. En cas de doute, il y a lieu de procéder à l'annulation intégrale de l'acte attaqué.

L'acte attaqué est un permis d'urbanisme qui concerne l'utilisation d'un immeuble commercial comme centre de massage. Les modifications apportées à la façade de cet immeuble en vue d'améliorer l'intégration de ce commerce dans son environnement immédiat ne sont pas dissociables du reste de ce permis et notamment du placement de l'enseigne qui est également autorisé par l'acte attaqué.

Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'annulation partielle de la partie adverse.

Par conséquent, la seconde branche du premier moyen et les deux autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 2018 accueillant le recours introduit par Monsieur A.U. contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 25 août 2016, et délivrant par conséquent un permis d'urbanisme régularisant l'affectation et les travaux d'un bien sis rue des Éperonniers, 6, à Bruxelles, est annulé.

Article 2.

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.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 31 mai 2022, par :

Pascale Vandernacht, président de chambre,
Marc Joassart, conseiller d'État,
Élisabeth Willemart, conseiller d'État,
Frédéric Quintin, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Pascale Vandernacht