CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 256.378 du 27 avril 2023

A. 228.536/XV-4136

En cause : 1. **DOUVALIS** Maria,
2. **PETRUCCI** Flora,
3. **HANARD** Audrey,
ayant élu domicile chez
M^e Marc SNOECK, avocat,
avenue Brugmann, 403
1180 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Gilles,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue Defré, 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 juin 2019, Maria Douvalis, Flora Petrucci et Audrey Hanard demandent l'annulation de « la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles du 14 mars 2019 octroyant un permis d'urbanisme à [F. Z.] ayant pour objet le changement de la destination d'un commerce (banque) en commerce (épicerie) avec consommation sur place, pour un bien sis avenue Paul Dejaer, 4 à 1060 Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint 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 10 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 décembre 2022.

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

M^e^ Michael Pilcer, *loco* M^e^ Marc Snoeck, avocat, comparaissant pour les requérantes, et M^e^ Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint, 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

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits de l'arrêt n° 243.437 du 18 janvier 2019 et de le compléter par les éléments suivants :

À la suite de l'annulation, par cet arrêt, du permis du 14 avril 2016 ayant le même objet, la partie adverse est à nouveau saisie de la demande.

Par un courrier recommandé du 26 février 2019 envoyé au collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse, les copropriétaires de l'immeuble s'opposent à la demande de permis d'urbanisme, sachant que l'épicerie-bistro-boulangerie est alors en cours d'exploitation.

En séance du 14 mars 2019, le collège des bourgmestre et échevins octroie le permis sollicité notamment pour les motifs suivants :

« Vu l'avis de la commission de concertation du 22/03/2016, conforme en vertu de l'article 126 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, libellé comme suit :

"Considérant que le bien se situe en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement du Plan régional d'affectation du sol arrêté par l'arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001 tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement du 2 mai 2013, ainsi que dans le périmètre du Règlement communal d'urbanisme zoné "Quartier de l'Hôtel de Ville" ;

Considérant que le bien est repris à l'inventaire scientifique et à l'inventaire du patrimoine architectural (bâtiment d'avant 1932) ;

Considérant que la demande vise à changer la destination du commerce (banque) en commerce (épicerie) avec consommation sur place ;

Considérant que la façade est exclue de la demande, que celle-ci devra être régularisée par ailleurs ;

Considérant qu'il s'agit plus précisément d'une épicerie-bistro-boulangerie bio avec consommation sur place ;

Considérant que cette activité est compatible avec l'affectation de la zone en question telle que reprise au PRAS et est compatible avec le voisinage ;

Considérant que la hotte est raccordée à la cheminée existante ;

Vu l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente du 19/01/2016 (pas d'objection majeure) ;

Avis favorable à l'unanimité et en présence du représentant de l'administration de l'urbanisme.

La commission de concertation souhaite une revalorisation de la façade".

[…]

ARRÊTE :

Art. 1er. Le permis est délivré à Monsieur [F. Z.] pour les motifs suivants :

Mêmes motifs que ceux de la commission de concertation et ;

Considérant que la demande a fait l'objet d'une décision du collège des bourgmestre et échevins du 14 avril 2016 octroyant le permis sollicité ; qu'un recours en annulation a été introduit devant le Conseil d'État, lequel a annulé la décision du 14 avril 2016 par un arrêt n° 243.437 du 18 janvier 2019, estimant que la décision n'était pas suffisamment motivée quant au respect de la prescription particulière 2.5., 3°, du Plan régional d'affectation du sol ;

Considérant que suite à cette annulation, la procédure est reprise à son stade final ;

Considérant que la demande vise à changer la destination du commerce (banque) en commerce (épicerie) avec consommation sur place ;

Considérant qu'il s'agit plus précisément d'une épicerie-bistro-boulangerie bio avec consommation sur place ;

Considérant que la consommation sur place est accessoire à l'activité principale, que les heures d'ouverture sont limitées aux heures d'ouverture de l'épicerie-boulangerie telles que mentionnées dans la note explicative (pas d'ouverture en soirée) ;

Considérant que le projet prévoit l'installation d'un bar-cuisine à l'entrée du local et que la hotte sera raccordée à la cheminée existante ;

Considérant, au vu de cet aménagement des lieux et des horaires d'ouverture, qu'il n'y aura pas de nuisances (odeurs, bruits ou autres) incompatibles avec la fonction logement ; que la taille de l'épicerie est réduite et n'impliquera pas de livraisons risquant d'entraver les lieux ;

Considérant que le projet prévoit une ambiance musicale pour les brunchs le week-end, limitée à un pianiste, qu'une telle activité limitée n'est pas de nature à impacter le voisinage et qu'en toute hypothèse, le présent permis ne dispense pas du respect des normes en matière de bruit ni du respect du voisinage ;

Considérant que l'épicerie est un commerce de première nécessité bénéficiant aux habitants alentours, que cette activité constitue un accessoire indispensable à la fonction logement ;

Considérant dès lors que la destination est compatible avec l'affectation de la zone, soit l'habitation, et le voisinage, conformément à la prescription 2.5., 3°, du PRAS ;

Considérant que le demandeur a exclu la façade de sa demande ;

Considérant du reste que le changement de destination sollicité en l'espèce ne nécessite ni n'implique dans les faits de modification de la façade, que la revalorisation souhaitée par la commission de concertation est donc indépendante de la présente demande et que les éventuelles modifications peuvent faire l'objet d'un permis d'urbanisme séparé (le souhait de la commission de concertation ne constitue pas une condition).

Art. 2. Le titulaire du permis devra :

1° Respecter les conditions prescrites par l'avis conforme de la commission de concertation reproduit ci-dessus ;

2° Respecter les conditions suivantes imposées par le collège des bourgmestre et échevins : respecter l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente du 19/01/2016 (en annexe) ;

3° Respecter les indications particulières reprises dans l'annexe 1 du présent permis ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Persistance de l'intérêt à agir

IV.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique que, selon elle, le recours a perdu son objet. Elle relève que, le 25 septembre 2020, une demande de permis d'urbanisme en vue d'un changement de la destination autorisée par l'acte attaqué pour le rez-de-chaussée commercial situé avenue Paul Dejaer n° 4 a été introduite par la SPRL Medical Invest. Elle souligne que, par une décision du 15 juillet 2021, son collège des bourgmestre et échevins a octroyé un permis autorisant le changement de destination sollicité en équipement de santé (cabinet dentaire). Elle en déduit que l'octroi de ce nouveau permis d'urbanisme, qui est devenu définitif, rend caduc le permis attaqué et que les requérantes n'ont plus intérêt au recours.

Dans leur dernier mémoire, les requérantes prennent acte de ce changement d'affectation mais estiment toutefois que, pour des raisons de sécurité juridique, il s'impose néanmoins de constater l'illégalité de l'acte attaqué et de l'annuler.

V.2. Appréciation

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 ; C.E.D.H., 17 juillet 2018, Vermeulen *c*. Belgique, §§ 42 e.s.).

En l'espèce, l'acte attaqué régularise le changement de la destination d'un commerce en épicerie avec consommation sur place qui avait précédemment fait l'objet d'un permis d'urbanisme annulé par l'arrêt n° 243.437, précité. Les requérantes sont propriétaires d'appartements situés au-dessus du rez-de-chaussée du bien faisant l'objet de cette régularisation et critiquent les nuisances occasionnées par cette nouvelle activité commerciale. L'acte attaqué a par conséquent produit des effets à leur égard jusqu'à ce que cette activité commerciale soit à son tour remplacée par le cabinet de dentisterie qui a finalement été autorisé par un permis d'urbanisme du 15 juillet 2021. Dans la perspective d'assurer la sécurité juridique, les requérantes ont intérêt à ce que ne subsiste pas dans l'ordonnancement juridique

un permis régularisant une utilisation du bien qu'elles estiment incompatible avec la zone d'habitat.

Dans ces circonstances, elles conservent un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué malgré la délivrance de ce nouveau permis d'urbanisme.

V. Second moyen – première branche

V.1. Thèses des parties

Le second moyen est pris de la violation de la prescription 2.5. du PRAS relative aux zones d'habitat, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, du principe de bonne administration et du principe de précaution, de la violation de l'obligation de prendre ses décisions avec soin (devoir de minutie), de l'absence d'examen sérieux du dossier, de la violation de l'article 98 du CoBAT, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, les requérantes relèvent qu'elles ont, le 27 février 2019, adressé à la partie adverse une lettre dans laquelle elles ont décrit les différents inconvénients rendant, selon elles, l'activité commerciale autorisée par l'acte attaqué incompatible avec l'habitation à savoir : les nuisances olfactives, les nuisances sonores dues à la fréquentation de l'établissement mais également l'utilisation d'un piano, le placement de conduites de gaz et d'électricité qui constituerait des voies de fait ainsi que la non-conformité de cette activité aux règles relatives à la prévention des incendies et à la conservation des aliments. Elles considèrent que l'acte attaqué ne répond pas à ces griefs et que sa motivation se limite à des propos abstraits sur la compatibilité de l'activité autorisée avec la zone d'habitat. Elles estiment que cette motivation est lacunaire et qu'elle ne permet pas de démontrer un examen sérieux du dossier.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que l'acte attaqué est adéquatement motivé quant aux considérations de fait sur lesquelles l'autorité s'est fondée pour considérer que l'activité projetée est « compatible avec l'affectation de la zone en question telle que reprise au PRAS et est compatible avec le voisinage », notamment en ce qui concerne les bruits, les odeurs et les livraisons. Elle rappelle que l'arrêt n° 243.437 du 18 janvier 2019, qui a annulé le permis précédemment octroyé, précise que cette motivation peut être succincte. En ce qui concerne les heures d'ouverture, elle renvoie à la notice explicative jointe à la

demande de permis d'urbanisme. Elle fait valoir qu'en l'absence d'une enquête publique, elle n'est pas tenue d'apporter une réponse formelle aux arguments avancés dans le courrier précité des requérantes. Selon elle, tous les griefs de ces dernières sont liés à l'exécution du permis et relèvent par conséquent des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Pour le surplus, quant au piano, elle estime que son utilisation est acceptable dès lors que qu'elle est limitée aux brunchs du week-end. Elle conteste l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard. En ce qui concerne la règlementation incendie, elle met en exergue le fait que le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) a donné un avis qu'il revient au demandeur de permis de respecter. Enfin, en ce qui concerne la terrasse sur le trottoir, elle observe qu'elle fait l'objet d'une décision distincte sur base du règlement spécifique applicable et que, par conséquent, son utilisation ne résulte pas de l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle ne revient plus sur ce moyen.

V.2. Appréciation

En vertu de la prescription particulière 2.5., 3°, du Plan régional d'affectation du sol (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, soit par des motifs propres, soit en se référant à l'avis de la commission de concertation, 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, précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit 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.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité se doit de veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de vérifier que cette condition est remplie.

En l’espèce, même si aucune enquête publique n’a été organisée, la partie adverse a été avertie, en temps utile, par les requérantes, des nuisances olfactives et sonores, liées notamment à des horaires d’ouverture nocturne, ainsi que des risques d’atteinte à la sécurité du bâtiment et des problèmes d’hygiène.

À propos de ces nuisances olfactives, les requérantes ont indiqué être incommodées par les odeurs de cuisine qui montent dans leurs salles de bains et douches et dans leurs chambres via un raccordement – non autorisé selon elles – à une cheminée centrale. Indépendamment de la question de la régularité de ce raccordement, l’acte attaqué ne contient pas une motivation formelle suffisante permettant de rencontrer cette objection, la motivation se limitant à indiquer que « la hotte est raccordée à la cheminée existante », tandis que le dispositif mentionne qu’elle le « sera ».

La motivation de l’acte attaqué n’aborde pas non plus la question soulevée par les requérantes au sujet des percements effectués dans le bâtiment à la suite du changement d’utilisation du rez-de-chaussée qui est régularisé par l’acte attaqué, et qui sont, selon elles, sources de débris, de gravats et de poussière et risquent même d’endommager l’immeuble concerné.

Dans cette mesure, la première branche du second moyen est fondée.

VI. Deuxième et troisième branches du second moyen et premier moyen

Les autres branches du second moyen ainsi que le premier moyen, s’ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n’y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

Dans leur requête, les requérantes sollicitent « une indemnité [de procédure] de base d’un montant de 700 euros », à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande, tout en indexant ce montant conformément à l’arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l’indexation de l’indemnité de procédure visée à l’article 67 de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État.

Les autres dépens doivent également être mis à la charge de la partie adverse.

S’agissant de la contribution visée à l’article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de la 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 1er, 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 introduite 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 deux contributions indûment perçues, en l’espèce.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles du 14 mars 2019 octroyant un permis d’urbanisme à [F. Z.] ayant pour objet le changement de la destination d’un commerce (banque) en commerce (épicerie) avec consommation sur place, pour un bien sis avenue Paul Dejaer, 4 à Saint-Gilles est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l’indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux requérantes, à concurrence d’un tiers chacune.

Article 3.

Le montant de 40 euros indûment versé par les requérantes au titre de la contribution au fonds d’aide juridique leur sera remboursé 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^e^ chambre, le 27 avril 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly