

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.983 du 3 juin 2024

A. 233.429/XV-4730

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
HALASZ-LUCAS,**
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien MIESSE, avocat,
avenue Louise 363/4
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.

Partie intervenante :

la ville de Bruxelles, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Luc LEBOEUF et
Manuela VON KUEGELGEN, avocats,
avenue Louise 250/10
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 avril 2021, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 février 2021 relatif au recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la partie requérante contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles de refuser le permis d'urbanisme tendant à changer l'utilisation d'un restaurant en débit de boissons, place Saint-Géry, 25 ».

II. Procédure

La requête en intervention, introduite le 3 juin 2021, a été accueillie par une ordonnance du 9 juin 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mars 2024.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sébastien Miesse, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Florence Claes, *loco* M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Luc Leboeuf, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 9 février 2006, la ville de Bruxelles délivre un permis d'urbanisme à la SPRL Domalov, relatif à un bien sis place Saint-Géry, 25 à 1000 Bruxelles et tendant à « changer l'utilisation d'un rez-de-chaussée commercial (wasserette) en salon de consommation (90 m²) ».

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

2. Le 12 mai 2016, le département de la ville de Bruxelles adresse un courrier à la partie requérante relatif au bien cité ci-dessus. Ce courrier mentionne notamment ce qui suit :

« Lors d'une nouvelle inspection sur place effectuée par un contrôleur, il a été constaté qu'à l'adresse reprise sous rubrique, le salon de consommation situé au rez-de-chaussée a été transformé en discothèque, une grande tente solaire portant les inscriptions "swan bar" ainsi qu'une enseigne perpendiculaire lumineuse ont été placées au niveau de la devanture et des caissons de volet opaque ont été placés au-dessus des baies, sans qu'un permis d'urbanisme ni un permis d'environnement aient été délivrés à cet effet.

Nous vous rappelons que ce fait constitue une infraction aux prescriptions de l'article 98, § 1, de l'arrêté du 9 avril 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire entré en vigueur le 5 juin 2004.

Par courrier du 30/06/2015, vous avez été prié :

- soit de remettre les lieux dans leur état *pristin* ;
- soit de nous faire parvenir la demande de permis d'urbanisme requise pour le changement d'utilisation du salon de consommation en discothèque ainsi que pour les caissons de volet opaque et la demande de permis d'environnement requise pour l'exploitation de la salle de danse en vue d'une régularisation éventuelle de la situation délictueuse.

À ce jour, toutefois, aucune suite n'a été réservée à ce courrier. [...] ».

3. Le 8 février 2018, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme concernant ce bien. Elle indique au titre d'objet de sa demande ce qui suit :

« Demande d'un permis d'urbanisme pour une modification d'affectation. Actuellement salon de consommation, snack, resto (HoReCa). Pour une affectation café, bar (HoReCa) sans consommation de nourriture. Nous avons déjà reçu l'attestation de conformité pour l'exploitation d'un établissement HoReCa : café débit de boissons ».

4. Le dossier est déclaré incomplet le 21 mars 2018.

5. Par un courrier daté du 20 août 2018, la partie requérante expose ce qui suit :

« En temps [sic] que gérant de la SPRL [H.L.], je sollicite le changement d'affectation de mon commerce situé au 25, Place Saint-Géry (dénommé Swan Café), actuellement l'affectation est HoReCa, cafétéria, restaurant. Je voudrais la changer en HoReCa débit de boissons, café. La disposition initiale du mobilier ne changera pas. La seule chose qui change est la suppression de la cuisine. Après mûre réflexion, nous souhaitons supprimer la restauration pour nous restreindre

au débit de boissons. En effet, le coût d'un chef de cuisine et de toutes les astreintes dues à la restauration sont trop élevés pour poursuivre dans cette voie. Depuis un moment nous évoluons uniquement en débit de boissons. Ceci nous a permis d'engager plus de 6 personnes en rotation de service. Nous avons isolé acoustiquement le commerce et avons placé un limiteur de son qui a été contrôlé par l'IBGE (voir annexe). Les heures d'ouvertures et de fermetures sont les suivantes. Du lundi au jeudi de 12 h à 01 h du matin. Du vendredi au samedi de 12 H à 02 H du matin. Dimanche de 15 H à 23 H 45 ».

6. Le dossier est complété les 3 septembre et 18 décembre 2018.

7. Le 12 septembre 2019, l'accusé de réception du dossier complet de demande de permis d'urbanisme est délivré.

8. Le projet est soumis à une enquête publique du 19 septembre au 3 octobre 2019, au cours de laquelle plusieurs réactions sont émises. Celle-ci est clôturée par un procès-verbal du 9 octobre 2019.

9. Le 15 octobre 2019, la commission de concertation donne un avis défavorable et relève, notamment, que « le projet ne s'accorde pas aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et est contraire au bon aménagement des lieux ».

10. Le 2 avril 2020, le collège des bourgmestre et échevins refuse la demande de permis d'urbanisme sollicitée. Cette décision de refus est notifiée aux intéressés par un courrier daté du 10 avril 2020.

11. Le 8 mai 2020, la partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contre la décision précitée du 2 avril 2020.

12. Le 5 novembre 2020, le collège d'urbanisme estime que le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé. Après avoir requalifié la demande de bar/café en bar et dancing, sur la base d'une consultation de la page « *Facebook* » de la partie requérante et d'un rapport de mesures de bruit de Bruxelles-Environnement, il remarque, entre autres, « que l'exploitation d'un bar et dancing causera assurément des nuisances, notamment sonores et liées à une occupation intempestive de l'espace public ».

13. Le 19 janvier 2021, la partie requérante adresse un rappel au Gouvernement, « sur la base de l'article 173 ancien du CoBAT ».

14. Par un arrêté du 11 février 2021, notifié aux divers intéressés par des courriers recommandés déposés à la Poste le 19 février 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare le recours recevable mais non fondé et refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, dont les considérants essentiels se lisent comme il suit :

« Considérant qu'il résulte des antécédents du dossier ainsi que des échanges entre la requérante et la ville de Bruxelles que la situation existante de droit du rez-de-chaussée commercial concerné consiste donc en un salon de consommation de type "snack" ;

Considérant que, suivant le formulaire de la présente demande de permis d'urbanisme, celle-ci tend à "une modification d'affectation actuellement salon de consommation, snack resto (Horeca) pour une affectation café, bar (Horeca) sans consommation de nourriture" ;

Que la note explicative rédigée par le gérant de la [partie requérante] indique qu'il est sollicité le changement d'affectation du Swan Cafe, actuellement "Horeca, cafétéria, restaurant" en "Horeca, débit de boissons, café" ;

Que cette note indique que "la disposition initiale du mobilier ne changera pas. La seule chose qui change est la suppression de la cuisine. Après mure réflexion, nous souhaitons supprimer la restauration pour nous restreindre au débit de boissons. En effet, le coût d'un chef de cuisine et de toutes les astreintes dues à la restauration sont trop élevées pour poursuivre dans cette voie. Depuis un moment, nous évoluons uniquement en débit de boissons (...). Nous avons isolé acoustiquement le commerce et avons placé un limiteur de son qui a été contrôlé par l'IBGE (voir annexe). Les heures d'ouverture et de fermeture sont les suivantes. Du lundi au jeudi de 12h à 01h du matin. Du vendredi au samedi de 12h à 2h du matin, Dimanche de 15h à 23h45" ;

Que les plans joints à la demande de permis d'urbanisme font apparaître le bar et la disposition du mobilier au rez-de-chaussée, l'absence de cuisine et un sous-sol affecté aux réserves et sanitaires ;

Considérant que, s'agissant d'une demande de régularisation, des informations sont disponibles sur internet quant aux activités exercées au sein de l'établissement ; qu'il résulte ainsi, entre autres, de la page *Facebook* du Swan Bar que celui-ci est notamment affecté à un bar de nuit de type dancing avec soirées à thèmes et DJ ;

Qu'il apparaît, par ailleurs, des pièces produites par la requérante qu'elle dispose d'un matériel d'amplification du son ayant fait l'objet de la pose d'un limiteur, mis sous scellés le 23 mars 2017, par l'IBGE ;

Qu'aux termes du rapport de mesures de bruit n° 2 du 23 mars 2017, l'IBGE a imposé de toujours utiliser le limiteur de son, de ne jamais enlever les scellés et, enfin, de ne modifier en aucun cas les réglages du limiteur de son réglé à 90dB(A) et du matériel d'amplification ;

Que, suivant les informations disponibles dans NOVA, ce matériel d'amplification du son a fait l'objet d'une déclaration de classe 3, déclarée complète, le 20 août 2019 et relative à un établissement équipé d'une installation diffusant du son amplifié entre 0h et 02h (rubrique 135C) ;

Considérant qu'il découle des éléments qui précèdent que l'utilisation des lieux tend à l'exploitation d'un débit de boissons de type dancing ;

Qu'il s'en déduit qu'il y a donc bien changement d'utilisation concrète des lieux par rapport à la situation existante de droit ;

Que ce changement ne se matérialise pas uniquement par la suppression de la cuisine, comme l'indique, à tort, la requérante ;

Considérant que l'article 98, § 1^{er}, 5° du CoBAT tel qu'applicable à la demande, dispose que :

“ Nul ne peut, sans permis d'urbanisme préalable et exprès (...) :

5° (...) modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux mais pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement” ;

Considérant que l'article 1^{er} 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 énonce notamment que :

“ Sont soumis à permis d'urbanisme, dans toutes les zones du plan régional d'affectation du sol, à l'exception des zones d'industries urbaines, des zones de transport et d'activités portuaires, des zones de chemin de fer et des zones administratives : (...)

3° le changement d'utilisation d'un immeuble ou partie d'immeuble de commerce en vue d'y établir un restaurant, un snack, une friagerie, un débit de boissons, un café ou tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture, une boîte de nuit, un dancing, une salle de jeux ou de spectacles, une vidéothèque, un cinéma, une salle pour spectacles de charme, un commerce de nuit, des peepshows, un sex-shop, des carrées, un club privé, une wasserette, une station-service ou un commerce relatif à des véhicules motorisés, un commerce de type phone-shop (...)” ;

Que l'exposé des motifs de cet arrêté relève que :

“ (...) Considérant que la liste des changements d'utilisation soumis à permis est dans certains cas modulée en fonction des différentes zones du plan régional d'affectation du sol, dans la mesure où la nécessité d'un contrôle n'est pas affirmée de la même façon dans les différentes zones du plan ; Qu'il en va ainsi dans les zones réservées principalement aux activités économiques où les changements d'utilisation qui n'impliquent pas de changement de destination, ni de travaux de transformation ne nécessitent pas de contrôle de compatibilité avec les activités de la zone, sauf le cas échéant, à travers l'exigence d'un permis d'environnement ;

Qu'à l'inverse, dans les autres zones affectées, notamment à des fonctions faibles (logement, espace vert, ...) ou dispersées dans le tissu urbain, un tel contrôle s'impose afin d'évaluer la compatibilité du changement d'utilisation avec ces fonctions ;

(...) Considérant qu'un contrôle s'impose également à l'égard des changements d'utilisation de commerce en commerce dont la nature est peu compatible avec les fonctions faibles défendues au plan régional d'affectation du sol (...) ;”

Considérant qu'il se déduit des dispositions qui précèdent que seuls les changements d'utilisation repris dans une liste exhaustive établie par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale sont soumis à permis d'urbanisme ;

Que la liste établie par l'arrêté implique une énumération de types de commerces distincts, dont la nature est peu compatible avec les fonctions faibles dont notamment avec le logement, de sorte que le passage de l'un à l'autre nécessite la délivrance d'un permis d'urbanisme préalable ;

Que cette nécessité est applicable à tout établissement de type dit Horeca dont l'utilisation serait modifiée, en le faisant passer d'une catégorie à une autre ;

Considérant que la mention de "tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture" n'a contrairement à ce qu'invoque la requérante, pas pour objet de constituer une catégorie générique incluant l'ensemble de l'énumération qui la précède ;

Qu'au demeurant, l'arrêt prononcé par la Cour d'Appel de Bruxelles le 21 avril 2016 (J.T., 2018, p.966) dont elle se prévaut, a jugé que "la mention de 'tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture' n'a pas pour fonction de réduire la portée du texte qui précède [...]" ;

Considérant qu'à l'appui du rappel adressé le 20 janvier 2021 au Gouvernement, la requérante a joint un arrêt n° 247.920, prononcé par le Conseil d'État, le 26 juin 2020 [...], aux termes duquel il a notamment été jugé que :

“ (...) Il ressort de ce texte que le changement d'utilisation d'un commerce ordinaire en débit de boissons est soumis à un permis d'urbanisme. Toutefois, son auteur a entendu viser les changements d'utilisation qui ont pour effet d'établir dans l'immeuble un des commerces qui sont visés par l'énumération ou, s'agissant des établissements HoReCa, par la définition générique 'tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture'. Le changement d'utilisation soumis à permis implique une modification se caractérisant par l'apparition d'un type de commerce ainsi visé dans un immeuble où il n'en existait pas. Tout comme un snack, un débit de boissons constitue un commerce où il y a possibilité de consommer sur place boissons ou nourriture. Par conséquent, lorsqu'un snack est transformé en débit de boissons, l'immeuble ou la partie d'immeuble concernée ne fait l'objet d'aucun changement d'utilisation au sens de la disposition précitée. Il n'y a pas lieu de comparer les nuisances respectives entre les deux types d'établissements (...)”;

Considérant que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne partage, cependant, pas l'interprétation effectuée dans l'arrêt précité, pour les motifs suivants :

- L'objectif de l'arrêté du 12 décembre 2002 est d'assurer l'examen de la compatibilité du commerce projeté avec les fonctions faibles ; or, c'est dans cette optique qu'une énumération de différents commerces susceptibles d'induire des nuisances, a été dressée ;
- Au sein de cette énumération et en ce qui concerne plus particulièrement les commerces dits de type Horeca, l'arrêté vise distinctement les restaurant, snack, friterie, débit de boissons et café, dont l'établissement nécessite l'octroi d'un permis d'urbanisme préalable de sorte qu'ils ne pourraient être considérés comme étant intégrés dans la seule catégorie de "tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture" ;

- Une telle énumération n'a de raison d'être que pour autant qu'il y soit donné plein effet : bien que clair, à considérer que le texte soit susceptible d'interprétation, il y aurait, en effet, lieu d'avoir égard au principe suivant lequel le législateur ne fait rien d'inutile ;
- Conformément à ce qui est exposé ci-avant, la nécessité d'un permis d'urbanisme est applicable à tout établissement de type dit Horeca dont l'utilisation serait modifiée, en le faisant passer d'une catégorie à une autre, les nuisances susceptibles d'être engendrées par chacune de ces catégories n'étant, en effet, pas les mêmes ;
- L'objectif de l'énumération est d'avoir égard à l'utilisation projetée (par nature, peu compatible avec les fonctions faibles) de sorte que ce n'est que dans l'hypothèse où il s'avèrerait que cette utilisation serait strictement identique à celle résultant de la situation existante de droit que l'obtention d'un permis d'urbanisme préalable ne serait pas nécessaire ;

Considérant qu'en l'espèce, il s'agit de modifier l'utilisation d'un salon de consommation de type snack, soit un établissement axé sur la fourniture de nourriture et de boissons ouvert de jour, en un débit de boissons (bar) axé principalement sur la fourniture de boissons ouvert de jour comme de nuit, accompagné d'une activité de dancing ;

Qu'il y a donc bien un changement d'utilisation au sens de l'arrêté du 12 décembre 2002 de sorte que la présente demande est soumise à permis d'urbanisme ;

Considérant que le bien concerné est situé en zone d'habitation au PRAS ainsi qu'en liseré de noyau commercial ;

Que sur base de la prescription 22 du PRAS, "la superficie de plancher affectée au commerce est limitée, par projet et par immeuble, à 1.000 m² ;

Que, suivant les plans déposés, la superficie de plancher affectée au commerce est, en l'espèce, de 90 m² ;

Considérant que, conformément à la prescription 2.5 du PRAS, la nature des activités du commerce doit être compatible avec l'habitation ; que cette compatibilité doit s'apprécier au regard des nuisances qu'il pourrait occasionner ;

Qu'il résulte du dossier administratif que l'établissement sollicité est de nature à impliquer des nuisances et troubles pour la tranquillité du quartier ;

Que, par rapport à la situation existante de droit, les activités projetées tendent principalement à vendre des boissons, dont notamment des boissons alcoolisées, à l'exclusion de toute restauration ;

Qu'il est, par ailleurs, établi que ces activités s'accompagnent de la diffusion de musique au son amplifié, suivant un horaire étendu dans la nuit, à savoir du lundi au jeudi jusqu'à 1h du matin, du vendredi au samedi jusqu'à 2h du matin, et jusqu'à 23h45, le dimanche) ;

Considérant que comme l'a relevé le collège d'Urbanisme, l'exploitation visée causera assurément des nuisances, notamment sonores et liées à une occupation intempestive de l'espace public ;

Que l'exploitation d'un tel établissement implique outre les nuisances directes liées à son fonctionnement, du passage et des nuisances indirectes en voirie ;

Considérant que si le bien concerné trouve place dans un quartier comprenant déjà de nombreux établissements de type Horeca, il y a lieu de relever que l'existence antérieure de ceux-ci ne peut constituer un argument pour l'admission d'une nouvelle exploitation génératrice de nuisances ;

Qu'une telle conception entrerait en contradiction avec les prescriptions et la finalité de la zone d'habitation telle que prévue par le PRAS ;

Qu'au demeurant, on relèvera des antécédents du dossier que c'est sur base des déclarations effectuées par le précédent exploitant des lieux (notamment au regard des horaires, de la présence de musique et du type de consommation) qu'un permis d'urbanisme a été délivré le 9 février 2006 autorisant le changement d'utilisation en salon de consommation ;

Qu'à ce propos, si un permis d'urbanisme ne constitue pas un permis d'environnement, les heures d'ouverture d'un établissement constituent un des éléments d'appréciation permettant de déterminer les nuisances qui pourraient en résulter pour le voisinage et le logement en particulier ;

Considérant, pour le surplus, que la pose d'un limiteur de son avec pose de scellés ne peut constituer une quelconque garantie de quiétude pour le voisinage ;

Qu'en effet, la norme d'émission de 90 db qui constituait antérieurement le plafond admissible d'émission pour ce type d'établissement ouvert au public, ne peut constituer un jalon-standard de sérénité en zone d'habitation ;

Qu'au demeurant, la prise de mesures effectuée par l'IBGE et relatée dans le rapport du 23 mars 2017, a été réalisée en période A et faisait état d'une présomption de dépassement des normes pour la période C (le dépassement étant alors inférieur à la précision des appareils de mesure) ;

Qu'enfin, l'ensemble des nuisances notamment relatées dans les réclamations déposées au cours de l'enquête publique sont postérieures à la pose du limiteur concerné ;

Considérant qu'indépendamment des autres critiques émises par la partie requérante à l'encontre de la décision dont recours, il résulte de l'ensemble des motifs qui précèdent, que la demande ne peut être admise et que le permis d'urbanisme doit être refusé ;

[...] ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante soulève un premier moyen pris de la violation « du principe général du droit de la séparation des pouvoirs et de l'article 1, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif au changement d'utilisation soumis à permis d'urbanisme ».

Dans une première branche, elle relève que la séparation des pouvoirs consiste « en ce que chacun des pouvoirs auxquels une partie bien définie des fonctions de l'État a été confiée est seul à pouvoir exercer celle-ci, à l'exclusion des autres ». Elle rappelle que le Conseil d'État a jugé qu'il ressort du texte de l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du 12 décembre 2002 précité que « le changement d'utilisation soumis à permis implique une modification se caractérisant par l'apparition d'un type de commerce ainsi visé dans un immeuble où il n'en existait pas », que « lorsqu'un snack est transformé en débit de boissons, l'immeuble ou la partie d'immeuble concernée ne fait l'objet d'aucun changement d'utilisation au sens de la disposition précitée » et qu' « il n'y a pas lieu de comparer les nuisances respectives entre les deux types d'établissements ». Elle considère que l'acte attaqué fait fi de cette interprétation, affirmant que « le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne partage, cependant, pas l'interprétation effectuée dans l'arrêt précité », estimant que « la liste établie par l'arrêté (du 12 décembre 2002) implique une énumération de type de commerces distincts, dont la nature est peu compatible avec les fonctions faibles [...] de sorte que le passage de l'un à l'autre nécessite la délivrance d'un permis d'urbanisme préalable ». Elle estime que la partie adverse n'a pas le pouvoir d'interpréter authentiquement son arrêté à la suite de son adoption tandis que le Conseil d'État a, en sa qualité de juridiction, le pouvoir exclusif de dire le droit, soit interpréter les normes dont la violation est soulevée devant lui, ce qu'il a fait, notamment par un arrêt du 26 juin 2020 en interprétant l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002, précité. Elle conclut qu'en substituant son interprétation d'une norme à celle du Conseil d'État, la partie adverse a violé le principe général du droit de la séparation des pouvoirs.

Dans une deuxième branche, elle relève la méconnaissance de la notion de « tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture ». Après avoir rappelé les principes, elle indique être autorisée à utiliser son établissement en tant que « salon de consommation » depuis le permis d'urbanisme du 9 février 2006. Elle fait remarquer que la circonstance que l'ancien exploitant a qualifié son commerce de « cafétaria », « tea-room » ou même « snack », décidant d'offrir boisson et nourriture est sans incidence sur la possibilité de se limiter à l'offre de boissons, dans la mesure où l'utilisation urbanistique des lieux demeure, en toute hypothèse, celle de « salon de consommation », étant entendu que la dénomination exacte choisie n'importe pas et que l'utilisation « salon de consommation » permet de consommer sur place boisson ou nourriture comme il est possible de le faire dans un snack, un débit de boissons, etc. Elle ajoute que les considérations qui auraient motivé l'octroi du permis d'urbanisme du 9 février 2006, à savoir les horaires de fermeture et le type de consommation, sont irrelevantes, dans

la mesure où ces considérations n'ont pas été érigées en conditions d'octroi du permis d'urbanisme. Elle estime donc que la suppression de la cuisine de l'établissement en vue de se limiter à l'offre de boissons, alcoolisées ou non, dans un établissement diffusant de la musique ou non, entre bien dans le cadre de l'autorisation du permis d'urbanisme du 9 février 2006. Elle conclut que l'acte attaqué, en ce qu'il repose sur le soutènement contraire, viole l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 précité.

Dans une troisième branche, elle relève « la méconnaissance du champ d'application de l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 [précité] ». Elle rappelle que dans le cadre d'une affaire récente dont les enseignements jurisprudentiels sont transposables au cas d'espèce, s'agissant d'une demande de changement d'utilisation de « salon de consommation » qui s'apparentait dans les faits à un « snack », en « débit de boisson », le Conseil d'État a rappelé que « le changement d'utilisation soumis à permis implique une modification se caractérisant par l'apparition d'un type de commerce ainsi visé dans un immeuble où il n'en existait pas. Tout comme un snack, un débit de boissons constitue un commerce où il y a possibilité de consommer sur place boissons ou nourriture », que « par conséquent, lorsqu'un snack est transformé en débit de boissons, l'immeuble ou la partie d'immeuble concernée ne fait l'objet d'aucun changement d'utilisation au sens de la disposition précitée », qu' « il n'y a pas lieu de comparer les nuisances respectives entre les deux types d'établissements [...] » et qu' « un permis d'urbanisme n'est pas un permis d'environnement et il n'appartient pas à l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme de fixer des heures d'ouverture à l'établissement qui sera exploité dans le bien pour lequel ce permis est délivré ». Elle écrit qu'il n'est pas contesté que son établissement est bien utilisé actuellement comme salon de consommation. Elle considère que, même si la demande de permis pouvait s'analyser comme une demande de changement d'utilisation de salon de consommation vers un débit de boissons, pareil changement ne serait pas soumis à permis d'urbanisme dans la mesure où « le changement d'utilisation soumis à permis implique une modification se caractérisant pas l'apparition d'un type de commerce ainsi visé dans un immeuble où il n'existait pas », alors qu'il existe actuellement un salon de consommation, que « lorsqu'un snack est transformé en débit de boissons, l'immeuble ou la partie d'immeuble concernée ne fait l'objet d'aucun changement d'utilisation au sens de la disposition précitée » et qu' « il n'y a pas lieu de comparer les nuisances respectives entre les deux types d'établissement ». Elle observe que l'acte attaqué considère quant à lui que « la liste établie par l'arrêté (du 12 décembre 2002) implique une énumération de type de commerces distincts, dont la nature est peu compatible avec

les fonctions faibles [...] de sorte que le passage de l'un à l'autre nécessite la délivrance d'un permis d'urbanisme préalable », ce qui ne saurait se déduire de l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, ou de l'exposé des motifs de cet arrêté. Elle conclut que l'acte attaqué viole l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, tel qu'interprété par l'arrêt du 26 juin 2020 du Conseil d'État.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

À la première branche, la partie adverse répond que c'est à tort que la partie requérante fait valoir l'autorité de chose jugée d'un arrêt rendu par le Conseil d'État dans le cadre d'une autre procédure. Elle rappelle que l'autorité de chose jugée n'a pas pour effet d'empêcher l'autorité administrative de défendre, dans le cadre d'un autre dossier, une autre interprétation que celle retenue dans un arrêt. Elle relève que la section du contentieux administratif du Conseil d'État ne dispose pas d'une compétence d'interprétation des arrêtés par voie d'autorité. Elle constate qu'il ne peut, dès lors, lui être reproché de défendre ici la portée qu'elle a entendu donner à l'arrêté du 12 décembre 2002, précité. Elle ajoute que c'est à tort que la partie requérante invoque la violation du principe de séparation des pouvoirs, le Conseil d'État relevant du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire.

Aux deuxième et troisième branches, elle répond qu'il est clairement annoncé dans le préambule de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, que celui-ci a été adopté dans l'objectif de contrôler les changements d'utilisation « de commerce en commerce dont la nature est peu compatible avec les fonctions faibles défendues au plan régional d'affectation du sol ». Elle constate que cet objectif est transcrit dans le texte de l'arrêté à travers la disposition en cause dans le cadre du présent recours, qui se lit comme suit : « le changement d'utilisation d'un immeuble ou partie d'immeuble de commerce en vue d'y établir un restaurant, un snack, une frieterie, un débit de boisson, un café, ou tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture ». Elle en déduit que ce qui nécessite un permis d'urbanisme, c'est le fait d'établir un commerce relevant de l'une des catégories énumérées par l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, dans un immeuble (ou partie d'immeuble) « de commerce », sans autre précision. Elle ajoute que si le Gouvernement avait entendu ne pas soumettre à permis les changements d'utilisation entre deux catégories de commerce reprises au sein de l'énumération de l'article précité, ce dernier aurait dû expressément le préciser. Elle explique qu'*a contrario*, suivre le raisonnement de la partie requérante selon lequel la mention « tout autre commerce où il n'y a pas la possibilité de consommer sur

place » constituerait une notion générique englobant tout ce qui précède, reviendrait inévitablement à rendre l'énumération des commerces de type Horeca de l'article 1^{er}, 3^o, précité, sans aucune utilité, la seule mention de la dernière catégorie fourre-tout étant, dans ce cas, suffisante. Elle estime que l'interprétation littérale de l'arrêté respecte, en outre, la logique de l'objectif poursuivi puisqu'il est incontestable que chacune de ces catégories énumérées implique des conséquences différentes pour le quartier dans lequel elle cherche à s'implanter, une frieterie ou une wasserette ne causant pas les mêmes nuisances au voisinage. Elle relève que l'intention de la partie requérante est d'exploiter un bar festif à ouverture tardive, relativement bruyant et à fort débit de boissons alcoolisées, ce que confirme son site Internet, alors que l'intention de l'exploitant bénéficiaire du permis délivré en 2006 était d'ouvrir un « salon de consommation », de type cafétaria, ouvert uniquement de jour. Elle conclut que le débit de boissons visé dans la demande de permis ne peut donc pas se confondre avec le « salon de consommation » pour lequel un permis d'urbanisme avait été délivré en 2006.

IV.1.3. Le mémoire en intervention

La partie intervenante se réfère en substance à la réfutation contenue dans le mémoire en réponse, à laquelle elle se rallie et ajoute quelques observations.

Elle estime la première branche du moyen irrecevable et, à tout le moins, non fondée. Elle considère ce grief étranger au principe dont la violation est invoquée, cette branche ne soutenant ni ne démontrant que la partie adverse se serait immiscée ou aurait empiété sur les compétences d'un autre pouvoir, affirmant uniquement qu'elle ne pouvait contredire la jurisprudence du Conseil d'État ni interpréter authentiquement une réglementation qu'elle a édictée. Elle ajoute qu'aucun principe ni aucune disposition n'interdit à un gouvernement régional de s'écarter de l'interprétation d'un arrêté retenue par le Conseil d'État. Elle précise que les arrêts de rejet rendus ne sont revêtus que d'une autorité de chose jugée relative, dont seules les parties peuvent se prévaloir entre elles. Elle constate que la partie adverse ne pouvait se rallier à l'arrêt n° 247.920 du 26 juin 2020. Elle relève que cet arrêt de rejet, dont les parties et l'objet diffèrent de ceux qui sont en cause ici, ne faisait pas obstacle à ce que la partie adverse adopte, en statuant sur la demande de permis litigieuse, une autre interprétation que celle retenue par le Conseil d'État dans l'arrêt précité. Elle relève également que la partie requérante se méprend lorsqu'elle affirme que l'acte attaqué contiendrait une interprétation authentique de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, une telle interprétation étant celle adoptée par voie de disposition générale dans les mêmes formes que la loi ou le règlement faisant l'objet de l'interprétation.

Concernant les deuxième et troisième branches du moyen, après avoir rappelé les principes en la matière, elle considère que l'interprétation adoptée par le Conseil d'État dans son arrêt précité du 26 juin 2020, selon laquelle seuls les changements d'utilisation se caractérisant par l'apparition d'un type de commerce visé par l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, dans un immeuble où il n'en existait pas, seraient soumis à permis, ne peut être suivie. Elle estime que cet arrêt ajoute une condition qui n'est pas prévue par le texte de cet article, à savoir, l'exigence « d'apparition » d'un nouveau type de commerce là où il n'y en avait pas auparavant. Elle relève que cette disposition soumet en effet à permis « le changement d'utilisation d'un immeuble ou partie d'immeuble de commerce en vue d'y établir » l'une des différentes catégories de commerces énumérées dans la disposition précitée, sans limiter sa portée à la seule implantation d'un nouveau type de commerce au sein d'un immeuble « où il n'en existait pas ». Elle ne peut considérer que l'article précité exonérerait de permis le changement d'utilisation d'un commerce d'un des types Horeca en une autre catégorie d'établissement Horeca, à moins qu'il apparaisse dans un immeuble où il n'en existait pas. Elle observe qu'un tel changement d'utilisation demeure soumis à permis indépendamment du fait qu'il intervient au sein d'un immeuble déjà préalablement destiné à l'une des six catégories Horeca. Selon elle, en décider autrement reviendrait à vider l'article précité de son objet et de sa substance. Elle ajoute que l'objectif poursuivi par cette disposition et visé par la réglementation actuellement applicable en matière de changements d'utilisation se verrait en outre largement entravé, en pratique, si seule l'apparition de nouveaux types de commerces là où il n'en existait pas auparavant se voyait soumise à permis, à l'exclusion de tous les autres changements d'utilisation pourtant susceptibles eux aussi d'occasionner des nuisances pour le voisinage. Elle estime que cette interprétation méconnaîtrait l'intention de l'auteur de l'arrêté du 12 décembre 2002 précité. Elle constate également que cette disposition ne prévoit pas non plus que le changement d'utilisation d'une catégorie de commerce de type Horeca, où il y a la possibilité de consommer boissons ou nourriture sur place, vers une catégorie distincte de commerce Horeca permettant aussi de consommer boissons ou nourriture sur place, se verrait exonérée de permis pour ce seul motif de consommation sur place. Elle avance qu'il est, par définition, toujours possible de consommer boissons ou nourriture sur place dans un établissement relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés, entendu dans son sens usuel. Elle s'en réfère en ce sens à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 21 avril 2016 qui décide qu'une « friterie reste une friterie, même si les frites ne sont pas consommées sur place », que « la notion de friterie n'implique aucune consommation sur place » et qui rappelle que la mention de « tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place,

boissons ou nourriture » n'a pas pour objet de « réduire la portée du texte qui précède et qui concerne expressément les friteries, mais de permettre d'ajouter à la liste des commerces visés tous les autres commerces où il y a possibilité de consommer sur place des boissons ou de la nourriture, peu importe leur dénomination exacte ». Elle estime que, ce faisant, la Cour d'appel confirme la distinction entre les différentes catégories de commerces Horeca énumérées à l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, avec notamment, d'une part, les friteries, et d'autre part, la catégorie résiduaire de « tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture ». Elle conclut que le cadre réglementaire en vigueur prévoit, en des termes clairs, que le changement d'utilisation d'une catégorie de commerce de type d'Horeca, telle que reprise à l'énumération figurant à l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, vers l'une ou l'autre des six catégories qui y sont énumérées demeure soumis à permis, compte tenu de l'objectif poursuivi par la réglementation. Elle ajoute que seul un changement réglementaire permettrait de prévoir une exonération de permis en ce cas. En l'espèce, elle relève que la partie requérante ne démontre pas en quoi l'acte attaqué serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et rappelle, à titre liminaire, que la partie requérante a introduit le 2 février 2018 une demande de permis par laquelle elle sollicitait le changement d'utilisation d'un « salon de consommation, snack, resto (HORECA) » en « café, bar (HORECA) sans consommation de nourriture » et qu'à ce propos, le Conseil d'État considère que l'autorité qui délivre le permis apprécie les intentions affichées par le demandeur. Elle considère que, dans le cas présent, la partie adverse n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant, par l'acte attaqué, que l'intention affichée par la demanderesse était de solliciter le changement d'utilisation de son rez-de-chaussée commercial de « salon de consommation de type snack » en « débit de boissons ». Premièrement, elle estime que la partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'elle était toujours autorisée à utiliser son établissement en tant que « salon de consommation » depuis la délivrance du permis d'urbanisme de 2006, indépendamment de la dénomination choisie par l'exploitant précédent. Elle observe que la notion d'utilisation prévue à l'article 98, paragraphe 1^{er}, 5°, a) du CoBAT est factuelle et vise l'utilisation existante de fait d'un bien bâti, indépendamment de sa dénomination exacte. Elle constate que la partie adverse démontre à suffisance dans l'acte attaqué que l'utilisation réelle du bien exploité ne correspondait plus à celle du commerce exploité en vertu du permis délivré en 2006. Elle estime, contrairement à la partie requérante, que les considérations qui ont motivé l'octroi du permis en 2006 sont loin d'être « totalement irrelevantes » même si ces engagements n'ont pas été érigés en conditions d'octroi du permis dès lors qu'ils font partie intégrante de la motivation ayant justifié la délivrance du permis. Elle constate que c'est à juste titre que la partie adverse a estimé dans l'acte attaqué

que l'utilisation de fait de l'établissement visé « tend à l'exploitation d'un débit de boissons de type dancing », que son affectation était belle et bien celle d'un « bar de nuit de type dancing avec soirées à thèmes et DJ » diffusant de la musique avec un matériel d'amplification du son et « qu'il y a donc bien changement d'utilisation concrète des lieux par rapport à la situation existante de droit ». Elle conclut donc que la partie adverse n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en considérant que l'utilisation réelle de l'établissement exploité par la partie requérante n'était plus compatible avec le permis délivré en 2006, que ce soit en termes d'horaires ou de la présence de musique. Deuxièmement, elle écrit que l'argument suivant lequel la demande de changement d'utilisation de son salon de consommation en débit de boissons ne serait, en toute hypothèse, pas soumis à permis ne peut convaincre. Elle estime qu'il suffit d'examiner le libellé de la demande pour constater qu'elle visait bien explicitement l'obtention d'un permis en raison de son changement d'utilisation, de sorte que cet argument est erroné en fait. Elle ajoute que la partie requérante ne peut pas plus être suivie lorsqu'elle soutient que l'acte attaqué violerait la portée de l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, au motif que celui-ci considère que « la liste établie par l'arrêté implique une énumération de type de commerces distincts, dont la nature est peu compatible avec les fonctions faibles (...) de sorte que le passage de l'un à l'autre nécessite la délivrance d'un permis d'urbanisme préalable », cet argument étant démenti par les principes juridiques applicables aux changements d'utilisation en matière d'urbanisme et manquant donc en droit. Elle considère ainsi que la partie adverse n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation, qu'elle relève donc à juste titre qu'il était question de « modifier l'utilisation d'un salon de consommation de type snack, soit un établissement axé sur la fourniture de nourriture et de boissons ouvert de jour, en un débit de boissons (bar) axé principalement sur la fourniture de boissons ouvert de jour comme de nuit, accompagné d'une activité de dancing » et qu'elle a pu en conclure qu'il s'agissait d'un changement d'utilisation visé par l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, soumis à permis. Elle ajoute que la circonstance que la suppression de la cuisine n'empêche pas que des boissons soient consommées sur place, est sans incidence quant à l'existence d'un changement de situation. Elle constate qu'il s'agisse d'un « bar » ou d'un « débit de boissons », chacune des catégories Horeca énumérées à l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du 12 décembre 2002 précité demeurent distinctes de celle de « salon de consommation » ou même de « snack » sans que la question de la consommation de boissons ou nourriture sur place ait un rôle à jouer à cet égard. Elle explique que tout établissement de type Horeca permet, par définition, de consommer boissons ou nourriture sur place, ce n'est donc pas parce qu'il est possible de consommer des boissons sur place dans un bar, et que cette caractéristique se retrouverait également dans un salon de consommation, qu'il n'y aurait pas de changement d'utilisation

pour ce seul motif. Elle conclut que la partie adverse n'a commis aucune erreur d'appréciation en considérant que le changement d'utilisation sollicité demeurerait, conformément à l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002 précité, l'acte attaqué ne méconnaissant ni les termes ni le champ d'application de cette disposition. Elle rappelle aussi que la condition d'« apparition » d'un nouveau commerce là où il n'y en avait pas ne se déduit pas du texte de l'article précité, la partie adverse indiquant donc à bon droit dans l'acte attaqué qu'elle ne partageait pas l'interprétation formulée dans l'arrêt n° 247.920 précité. Elle relève également que, dès lors que les faits de cet arrêt se distinguent de ceux de l'espèce, son enseignement ne peut être appliqué à la présente cause indistinctement.

Elle en déduit que l'acte attaqué, en refusant le permis d'urbanisme tendant à changer l'utilisation d'un restaurant en débit de boissons, ne méconnaît ni la portée des termes « tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture », ni le champ d'application de l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, et n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Concernant la première branche du moyen, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

S'agissant des deuxième et troisième branches du moyen, elle précise ce qui suit, complémentirement à son mémoire en réponse.

Elle se réfère à l'extrait suivant des travaux parlementaires de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de planification et de l'urbanisme, à propos de ce qui est aujourd'hui l'article 98, § 1^{er}, 5°, b), du CoBAT :

« afin de parer, à l'avenir, à toute confusion éventuelle, le projet préconise que le gouvernement établisse une liste restrictive des changements d'utilisation soumis à permis. Le secrétaire d'État cite, en exemple, le cas d'une épicerie qui pourrait se transformer en night shop ou en restaurant. Ce type de mutation ne laissera certainement pas le voisinage indifférent, et pourrait engendrer des conflits en termes de nuisances sonores ».

Elle expose que le Gouvernement a mis en œuvre cette habilitation en adoptant l'arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux changements de destination soumis à permis d'urbanisme, dans le préambule duquel il est précisé que le texte vise à contrôler les changements d'utilisation « de commerce en commerce dont la nature est peu compatible avec les fonctions faibles défendues au plan régional

d'affectation du sol ». Elle estime que le but dans lequel cet arrêté a été adopté ne fait pas de doute dans la doctrine spécialisée, dont elle cite deux commentaires relatifs à l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 21 avril 2016.

Elle se réfère ensuite aux travaux parlementaires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le CoBAT, et en particulier au commentaire de l'article 78 au sujet de la modification de l'article 98, § 1^{er}, 5°, du Code :

« La modification du 5° vise à clarifier les notions de “destination” et d’“utilisation”, dont les définitions actuelles, qui se réfèrent aux mots qu’elles entendent définir, sont peu claires et suscitent des problèmes d’interprétation ».

Elle en déduit que l'objectif était de faire ressortir clairement du CoBAT que « l’“utilisation” renvoie, au sein de chacune des fonctions formant les affectations/destinations, à l'utilisation concrète des biens ». Selon elle, « la formulation du commentaire de l'article 78 ne laisse aucun doute quant à la nature interprétative de la modification : le législateur a souhaité clarifier le sens qu'il a entendu donner aux notions de destination et d'utilisation dès leur adoption, sans en modifier la portée ».

Elle ajoute qu'il y a lieu d'interpréter l'arrêt du Gouvernement du 12 décembre 2002 à la lumière de l'objectif exprimé par le législateur en 2017, de pouvoir « contrôler la compatibilité de l'utilisation projetée avec son environnement » (selon les termes exacts du nouveau libellé de l'article 98, § 1^{er}, 5°, b), du CoBAT). Elle en infère qu'il ne peut être soutenu que le Gouvernement aurait, lors de l'adoption de l'arrêt du 12 décembre 2002, entendu considérer que les établissements HoReCa constituaient, dans leur ensemble, une utilisation indistincte. Elle fait valoir que les incidences qu'« un restaurant, un snack, une friagerie, un débit de boisson, un café » peut avoir sur un quartier sont sensiblement différentes. Elle répète que le changement d'utilisation projeté, en l'espèce, par la requérante d'un restaurant en débit de boissons constitue donc bien un changement d'utilisation soumis à permis d'urbanisme et que cette interprétation est, selon elle, la seule qui respecte l'objectif et la logique des articles 98, § 1^{er}, 5°, b), du CoBAT et 1^{er}, 3°, de l'arrêt du Gouvernement du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

Elle estime qu'« ajouter une condition – non prévue par les textes – d'installation de l'une des utilisations commerciales listées par l'arrêt dans un espace qui n'accueillait pas précédemment l'une de ces utilisations reviendrait à empêcher tout contrôle préalable des nuisances potentielles de l'utilisation projetée

lorsque celle-ci remplace une autre utilisation listée » et qu'il s'agit de « l'exact contraire de l'objectif poursuivi par les autorités régionales ».

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante fait aussi valoir que « depuis sa modification par l'ordonnance du 30 novembre 2017, l'article 98, § 1^{er}, 5°, du CoBAT précise que, par "utilisation", c'est "l'activité précise" qui est visée » et que l'objectif explicite est de « contrôler les nuisances pour l'environnement qui peuvent résulter d'un changement d'utilisation ».

Elle rejette ce qu'elle estime être une lecture excessivement formaliste et *a contrario* de l'article 98, §1^{er}, 5°, du CoBAT, tel qu'il existait dans sa version antérieure à sa modification par l'ordonnance du 30 novembre 2017. Elle expose que, le législateur bruxellois « a souligné sa volonté de clarifier les obligations existantes, en apportant des précisions de type sémantique ». Elle reproduit un extrait des travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017, selon lequel « la modification du 5° vise à clarifier les notions de "destination" et d' "utilisation", dont les définitions actuelles, qui se réfèrent aux mots qu'elles entendent définir, sont peu claires et suscitent des problèmes d'interprétation » (projet d'ordonnance réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, *Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, A-451, p. 58*). Elle en déduit que le législateur lui-même a considéré que le texte manquait de clarté. Selon elle, la réforme du CoBAT de 2017 ne fait que confirmer l'interprétation de la notion d'utilisation, que la partie adverse et elle-même ont défendue.

À ses yeux, la fonction « commerce » recouvre des activités particulièrement diverses et distinctes, si bien que l'interpréter comme impliquant que tout changement d'utilisation d'une activité commerciale à une autre échappe à l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme serait dénué de sens, au vu de l'objectif poursuivi par l'article 98, § 1^{er}, 5°, du CoBAT.

Elle ajoute que l'objectif de l'article 98, 1^{er}, 5°, du CoBAT (et, donc, de l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 12 décembre 2002) consiste à prévenir les atteintes à l'environnement, au sens large, qui seraient susceptibles de survenir en cas de changement d'utilisation. Elle cite à ce propos l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 21 avril 2016, selon lequel « le critère utilisé par la Région pour soumettre certains changements d'utilisation à autorisation était (...) la compatibilité de l'utilisation projetée avec des fonctions faibles telles que, notamment, le logement:

or, l'exploitation d'une friterie est susceptible de produire des nuisances olfactives qui sont tout à fait indépendantes de la question de savoir si les frites sont consommées sur place ». Elle estime que le changement d'activité en cause dans l'acte attaqué est particulièrement de nature à générer des nuisances importantes pour l'environnement et qu'en transformant son bien d'un snack à un débit de boisson, la partie requérante en donne une utilisation qui est bien davantage susceptible de générer des nuisances, dont du tapage nocturne. Elle conclut qu'« il existe donc bien, en fait, une différence importante entre l'exploitation d'un snack, et celle d'un débit de boissons consistant en un bar festif à ouverture tardive et forte consommation de boissons alcoolisées ».

Elle fait valoir que ce risque est réel. Elle observe que la partie requérante a déjà fait l'objet de nombreux procès-verbaux, qu'elle n'a pas attendu les suites de la procédure pour lancer sa nouvelle activité et qu'elle s'est déjà vu infliger divers arrêtés de fermeture pour tapage nocturne.

Elle ajoute que l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 247.920 du 26 juin 2020 est limitée au cas d'espèce et que les circonstances diffèrent de la présente cause, en ce que, dans la précédente affaire le Conseil d'État a estimé qu'il n'existait aucun élément concret permettant d'attester que la nouvelle activité générerait des nuisances importantes pour l'environnement, du type de celles que le législateur entend contrôler et évaluer en imposant l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme préalablement à tout changement d'utilisation.

Sur la première branche, elle souscrit à l'analyse selon laquelle l'interprétation que le Conseil d'État donne d'une disposition réglementaire dans un arrêt, ne fait pas autorité dans les autres affaires où la même disposition est invoquée

IV.2. Appréciation

L'article 98, § 1^{er}, 5°, du CoBAT, dans sa version applicable au présent litige, énonce ce qui suit :

« § 1^{er}. Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège de bourgmestre et échevins :
[...]

5° modifier la destination de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux ;
modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux mais pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement.

On entend par :

a) "utilisation", l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti;

- b) “destination”, la destination d’un bien non bâti ou d’un ou de plusieurs locaux d’un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d’urbanisme, ou à défaut d’un tel permis ou de précision dans ce permis, l’affectation indiquée dans les plans d’affectation du sol ».

Il ressort des travaux parlementaires du projet d’ordonnance modifiant l’ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l’urbanisme, devenu l’ordonnance du 18 juillet 2002, que le régime des changements d’utilisation a été inséré dans le CoBAT dans le but suivant :

- « Aussi, afin de parer, à l’avenir, à toute confusion éventuelle, le projet préconise que le Gouvernement établisse une liste restrictive des changements d’utilisation soumis à permis. Le secrétaire d’État cite, en exemple, le cas d’une épicerie qui pourrait se transformer en *night shop* ou en restaurant. Ce type de mutation ne laissera certainement pas le voisinage indifférent, et pourrait engendrer des conflits en termes de nuisances sonores. D’où le besoin d’arrêter une telle liste. Cette liste sera établie en fonction des différentes zones telles que définies dans le Plan Régional d’Affectation du Sol. Il va de soi que cette liste sera plus longue, par exemple pour une zone d’habitat à prédominance résidentielle que pour une zone d’industries urbaines. Dans les deux cas, les nuisances ne sont pas appréciées de la même manière » (projet d’ordonnance modifiant l’ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l’urbanisme, Rapport fait au nom de la Commission de l’Aménagement du territoire, de l’Urbanisme et de la Politique foncière, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2001-2002, n° A-284/2, pp. 13 et 14) ».

L’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002, relatif aux changements d’utilisation soumis à permis d’urbanisme prévoit ce qui suit, en son article 1^{er}:

- « Sont soumis à permis d’urbanisme, dans toutes les zones du plan régional d’affectation du sol, à l’exception des zones d’industries urbaines, des zones de transport et d’activités portuaires, des zones de chemin de fer et des zones administratives :
- 1° le changement d’utilisation d’un immeuble ou partie d’immeuble abritant un ou des équipements d’intérêt collectif ou de service public en vue d’y établir un équipement d’intérêt collectif ou de service public d’une autre nature ;
 - 2° le changement d’utilisation d’un immeuble ou partie d’immeuble abritant une ou des activités productives en vue d’y établir une ou des activités productives d’une autre nature ;
 - 3° le changement d’utilisation d’un immeuble ou partie d’immeuble de commerce en vue d’y établir un restaurant, un snack, une frieterie, un débit de boisson, un café, ou tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture, une boîte de nuit, un dancing, une salle de jeux, un lunapark, une salle de fêtes ou de spectacles, une vidéothèque, un cinéma, une salle pour spectacles de charme, un commerce de nuit, des peepshows, un sex-shop, des carrées, un club privé, une wasserette, une station-service ou un commerce relatif à des véhicules motorisés, un commerce de type phone shop, à savoir, un commerce de service fournissant, à titre principal, l’accès aux outils de télécommunication tels que téléphonie ou internet ».

Il ressort de ce texte qu’est soumis à permis d’urbanisme – sauf dans les zones d’industries urbaines, les zones de transport et d’activités portuaires, les zones

de chemin de fer et les zones administratives – le changement d'utilisation d'un immeuble de commerce en vue d'y établir l'un des commerces énumérés, parmi lesquels « un restaurant, un snack, une friagerie, un débit de boisson, un café, ou tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture ».

À défaut de définition de ces termes, la différence entre un restaurant et un snack ou entre un snack et une friagerie ou encore entre un débit de boisson et un café ne peut être établie sur la base de critères objectifs. En citant « un restaurant, un snack, une friagerie, un débit de boisson, un café, ou tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture », l'arrêté vise d'abord des exemples d'établissements HoReCa, avant de recourir à une appellation générique couvrant « tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture ». Tel qu'il est rédigé, l'arrêté du Gouvernement ne soumet pas à permis les changements au sein de la catégorie des commerces où il y a possibilité de consommer sur place boissons ou nourriture. Le changement d'utilisation soumis à permis implique donc l'apparition d'un type de commerce HoReCa dans un immeuble où il n'en existait pas.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de donner à l'arrêté du 12 décembre 2002, précité, une interprétation contraire à sa lettre, qui imposerait notamment de contrôler les nuisances pour l'environnement pouvant résulter de la transformation d'un type d'établissement HoReCa en un autre type d'établissement HoReCa.

Tout comme un « salon de consommation, snack, resto », un « café, bar » constitue un commerce où il y a possibilité de consommer sur place boissons ou nourriture. Par conséquent, lorsqu'un salon de consommation est transformé en café ou bar, l'immeuble ou la partie d'immeuble concernée ne fait pas l'objet d'un changement d'utilisation au sens de la disposition précitée.

Il n'en irait pas de même si la demande de permis portait sur une boîte de nuit ou un dancing, par exemple, qui constituent des catégories de commerces distinctes des commerces HoReCa, selon la disposition précitée. Telle n'est toutefois pas l'hypothèse en l'espèce. La demande de permis d'urbanisme porte sur un « café, bar ». Il n'y a pas lieu de la requalifier de demande pour un « débit de boissons (bar) axé principalement sur la fourniture de boissons de jour comme de nuit accompagné d'une activité de dancing ». La conformité de l'activité effectivement exercée dans les lieux relève du contrôle de l'exécution du permis d'urbanisme accordé à l'exploitant ou du constat de l'absence d'un éventuel permis d'environnement requis.

Les développements relatifs à l'article 98, § 1^{er}, 5°, du CoBAT, tel que modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le CoBAT, ne sont pas pertinents en l'espèce. À supposer même qu'un restaurant, un snack, une friagerie, un débit de boisson ou un café puissent être considérées comme cinq « activités précises » différentes au sens de cette disposition, il n'est pas contesté qu'elle n'est pas applicable au cas d'espèce, la demande ayant été introduite le 8 février 2018.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen est fondé en ses deuxième et troisième branches.

La première branche du moyen et les 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.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base indexé, soit 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 février 2021 relatif au recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la partie requérante contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles de refuser le permis d'urbanisme tendant à changer l'utilisation d'un restaurant en débit de boissons, place Saint-Géry, 25, 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 770 euros, accordée à la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 juin 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly