

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.290 du 27 juin 2024

A. 240.861/XV-5727

En cause : **la société à responsabilité limitée ONRG,**
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPÈRE, avocat,
boulevard de la Woluwe, 62
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Anthony MATHIEU, avocats,
rue de la Luzerne, 40
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée
FUNAMBULE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe SIMONART
et Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 décembre 2023, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

- « - la décision du fonctionnaire délégué du 30 octobre 2023, par laquelle il "retire" le permis d'urbanisme [...] délivré à ONRG par le fonctionnaire délégué le 20 décembre 2022, relatif au commerce sis rue de l'Étuve, 53 à 1000 Bruxelles ;
- la décision du fonctionnaire délégué du 30 octobre 2023, par laquelle il "refuse" la demande de permis d'urbanisme [...] d'ONRG introduite le 29 août 2022, relatif [au même commerce] »

et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 31 janvier 2024, la société à responsabilité limitée Funambule demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 13 juin 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 25 juin 2024 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Maxence Poivre et Farah Bendima, *loco* M^e Stéphane Nopère, avocats, comparaisant pour la partie requérante, M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Ilan Walravens, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 8 novembre 2018, un procès-verbal d'infraction urbanistique est dressé à l'encontre de la partie requérante pour un bien sis rue de l'Étuve, 53, à Bruxelles. Il y est constaté que « Le commerce du rez-de-chaussée a été transformé en snack (vente de gaufres et glaces) (+ /- 40m²) » et que « ce changement d'utilisation s'est d'abord opéré de manière accessoire depuis 2009 pour ensuite devenir l'activité principale à ce jour » sans qu'« aucun permis d'urbanisme n'a(it) été introduit pour ce changement d'utilisation ».

2. Le 22 avril 2021, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme de régularisation visant à « changer l'utilisation d'un commerce de détail en un Horeca (snack) proposant de la vente de gaufres à emporter ». Le 17 février 2022, le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale refuse le permis sollicité.

Cette décision de refus est motivée sur la base des considérations suivantes :

« Considérant que l'exploitation d'un commerce de vente de gaufres à cet endroit ne fait que renforcer la présence de commerces de même type dans le quartier, portant atteinte à la diversité commerciale et réduisant le choix pour le consommateur ;

Considérant qu'en termes d'accessibilité et de mobilité, l'établissement concerné n'appelle pas de remarque particulière de la part du Service Commerce ;

Considérant qu'en termes de salubrité des lieux et des abords, il est à noter que les riverains se plaignent de ce que de nombreux déchets (emballages de gaufres, restes de nourriture, ...) jonchent le sol de la rue de l'Étuve lors des jours d'affluence, que le risque de problème de propreté se voit ici amplifié du fait de la vente exclusivement à emporter ;

Considérant que la demande ne s'inscrit pas dans l'environnement urbain et n'est pas conforme au bon aménagement des lieux d'un point de vue socio-économique ».

3. La partie requérante introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision, recours qui est déclaré irrecevable *ratione temporis* le 19 mai 2022.

4. Le 29 août 2022, la partie requérante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le « changement d'utilisation d'un commerce de détail en un horeca (snack) proposant la vente de zigounettes et Manneken-Pis (régularisation) ».

5. Le 6 octobre 2022, le dossier est déclaré complet.

6. Par des courriers du même jour, des demandes d'avis sont adressées aux instances concernées, à savoir la ville de Bruxelles et le Service d'Incendie et d'Aide Médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU).

7. Le 20 octobre 2022, le SIAMU émet un avis favorable conditionnel.

8. Par une décision du 20 décembre 2022, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité, indiquant notamment que la demande vise « dans une optique de diversité commerciale, la vente de glaces, de « zigounettes »

et de Manneken-Pis en fluffy pancakes » et qu’il s’agit « de produits novateurs dans le quartier ».

9. Le 20 février 2023, la partie intervenante introduit devant le Conseil d’État un recours en annulation contre la décision précitée du 20 décembre 2022. , enrôlé sous le n° A. 238.454/XV-5355.

10. Dans le cadre de ce même recours, le conseil de la partie intervenante dépose, sur la plateforme électronique du Conseil d’État, le 17 juillet 2023, un courrier dans lequel il indique que celle-ci souhaite se désister de son recours suite à la prise de connaissance « du mémoire en réponse déposé par la Région de Bruxelles-Capitale, dont il ressort que l’auteur du permis d’urbanisme litigieux, délivré à la partie requérante le 20 décembre 2022, confirme expressément que ledit permis n’autorise aucunement la vente de gaufres ».

11. Par une décision du 30 octobre 2023, le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale procède au retrait du permis d’urbanisme précité.

Cette décision de retrait, qui constitue le premier acte attaqué, est motivée comme suit :

« Vu le permis d’urbanisme délivré le 20 décembre 2022 par le fonctionnaire délégué [...], et tendant à changer l’utilisation d’un commerce de détail en un HoReCa (snack) proposant la vente de zigounettes et Manneken-Pis (régularisation) ;

Considérant qu’une requête en annulation a été introduite le 20 février 2023, auprès du Conseil d’État, sous la référence A. 238.454/XV-5355, par la SRL Funambule, à l’encontre du permis d’urbanisme précité ;

Considérant que cette requête s’articule en 5 moyens ;

Que deux d’entre eux invoquent notamment la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de motivation interne des actes administratifs, de sécurité juridique et de légitime confiance, de l’erreur manifeste d’appréciation ainsi que des principes de bonne administration et de proportionnalité, du défaut par l’auteur de l’acte d’avoir exercé de manière effective son pouvoir d’appréciation, du défaut de motivation adéquate, du caractère déraisonnable des motifs, de l’erreur manifeste d’appréciation et de l’excès de pouvoir ;

Qu’il est reproché à l’autorité délivrante d’avoir autorisé une activité de snack au sens large alors qu’elle avait précédemment refusé une telle demande, par décision du 17 février 2022 [...] (demande ayant pour objet de “changer l’utilisation d’un commerce de détail en un Horeca (snack) proposant de la vente de gaufres à emporter (régularisation)”)

Que la distinction entre les deux demandes de régularisation repose, en réalité, sur le fait que, dans la première, il était question de vente de gaufres et que, dans

la seconde, était sollicitée la vente de zigounettes et Manneken-Pis en fluffy pancake ;

Que la requérante énonce que le revirement d'attitude, à quelques mois d'intervalle, est critiquable dès lors que le "concept novateur" qui a été pris en considération constitue au final également une gaufre ;

Considérant que ces griefs paraissent fondés ;

Considérant que l'élément décisif qui a engendré une appréciation divergente par rapport à la précédente demande de permis d'urbanisme présente un degré de précision qui ne pouvait être pris en considération dans le cadre de l'appréciation portée sur la seconde demande ;

Qu'il s'avère, en outre, que la distinction entre la vente de gaufres et la vente de zigounettes / Manneken-Pis en fluffy pancake est fort ténue voire limitée à la forme de sorte qu'il ne pouvait régulièrement être considéré que celle-ci renforcerait la diversité commerciale ;

Que si la diversité commerciale peut constituer un élément d'appréciation du bon aménagement des lieux, l'autorité ne peut y avoir égard qu'au regard de ses compétences urbanistiques ;

Considérant qu'au vu de la jurisprudence récente du Conseil d'État, il pourrait être invoqué que, sans permis d'urbanisme préalable, le projet autorisé pourrait être transformé en une vente de gaufres classiques, soit le projet précédemment refusé ;

Que les considérations qui précèdent justifient le retrait ; [...]

Considérant qu'eu égard au contenu du recours introduit, il y a lieu de remédier aux irrégularités qui entachent le permis d'urbanisme délivré, dans un souci de légalité et de conformité à l'obligation de motivation de tout acte administratif de portée individuelle ;

Considérant qu'il y a donc lieu à procéder au retrait du permis d'urbanisme en vue d'envisager la réfection ».

12. Par une décision adoptée le même jour, le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale refuse le permis sollicité.

Cette décision de refus, qui constitue le second acte attaqué, est motivée de la façon suivante :

« Considérant que la présente demande, vise la vente de glaces, de "zigounettes" et de Manneken-Pis en fluffy pancakes ;

Considérant qu'à l'instar du précédent refus émis par le fonctionnaire délégué [...], le type de commerce sollicité ne participe pas, par sa nature de snack, à la diversité de l'offre commerciale dans le quartier du centre-ville ;

Qu'il a déjà été considéré à propos de cette appréciation que "la diversité de l'offre commerciale dans un quartier est un élément d'appréciation de la qualité du cadre de vie et donc du bon aménagement des lieux, comme il ressort des travaux parlementaires de l'adoption de l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Doc. Parl. Rég. Bxl. Cap., 2013-

2014, A-528/2, pp. 15-17 et 36)” (C.E., n° 243.171 du 7 décembre 2018, ville de Bruxelles) ;

Que de nombreux commerces situés dans les environs immédiats ont une activité similaire à celle projetée ; qu’ajouter un nouveau commerce de même type ne participe pas du bon aménagement des lieux au vu de son implantation dans le cœur historique de la Ville et dès lors qu’il aura pour conséquence d’augmenter les nuisances générées ;

Qu’en effet, il comporte le risque d’engendrer des problèmes de propreté résultant de déchets d’emballages et de reste de nourriture résultant de la vente à emporter ;

Qu’en conséquence il n’est pas conforme au bon aménagement des lieux ».

Ces deux décisions sont notifiées à la partie requérante par un courrier recommandé du 30 octobre 2023.

13. Le 29 novembre 2023, la partie requérante introduit un recours devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contre les décisions de retrait et de refus de permis d’urbanisme.

14. Par un arrêt n° 258.221 du 14 décembre 2023, il est donné acte du désistement d’instance de la partie intervenante dans le cadre de son recours enrôlé sous le n° 238.454/XV-5355. Dans l’arrêt, sont rejetés les arguments avancés par la partie requérante pour s’opposer au désistement.

15. Le 14 mai 2024, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale informe la partie requérante qu’en vertu de l’article 188/3 du CoBAT, le délai de 30 jours imparti au Gouvernement pour rendre sa décision dans le cadre du recours administratif introduit contre les décisions de retrait et de refus d’urbanisme du 30 octobre 2023 est dépassé, de sorte que l’avis favorable du collège d’Urbanisme tient lieu de décision.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 31 janvier 2024, la société à responsabilité limitée Funambule demande à être reçue en qualité de partie intervenante. Elle y expose être concurrente de la partie requérante dans la mesure où elle exploite, depuis 2001, un commerce de vente de gaufres au n° 42 de la rue de l’Étuve, soit en face du commerce litigieux.

Au vu de ces éléments, elle dispose d’un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure dès lors qu’en cas d’annulation du retrait attaqué, le permis d’urbanisme du 20 décembre 2022 accordé à la partie requérante

ferait à nouveau partie de l'ordonnancement juridique, lequel autorise celle-ci à vendre des produits que la partie intervenante estime être en concurrence avec les siens. Il y a lieu d'accueillir cette requête.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante soutient que le premier acte attaqué, soit la décision prise le 30 octobre 2023 qui lui retire le permis d'urbanisme délivré le 20 décembre 2022, lequel avait notamment pour objet de l'autoriser à « changer l'utilisation d'un commerce de détail en un Horeca (snack) proposant la vente de zigounettes et Manneken-Pis (régularisation) », n'est susceptible d'aucun recours administratif organisé.

Elle en conclut qu'un recours en annulation, introduit à l'encontre de ce premier acte, est recevable sur le plan personnel.

En ce qui concerne le second acte attaqué, soit la décision de refus de permis d'urbanisme du même jour, elle estime qu'il découle nécessairement du premier acte attaqué et qu'il lui refuse le changement d'utilisation sollicité. Elle indique que ce refus la préjudicie dès lors qu'elle avait sollicité et obtenu cette autorisation urbanistique nécessaire, selon la partie adverse, au changement d'utilisation de l'immeuble précité.

Elle affirme que si ce refus est bien susceptible, quant à lui, d'un recours en réformation devant le Gouvernement en vertu de l'article 188/1 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT), il ne peut être dissocié de la décision de retrait litigieuse.

Elle ajoute que le Conseil d'État est la seule instance compétente pour apprécier la légalité du retrait litigieux et qu'il s'impose de considérer que l'acte qui en est la conséquence directe peut (doit) également être porté devant lui et qu'il est

seul compétent pour en apprécier la légalité externe. Elle conclut que l'acte de retrait et l'acte de refus de permis sont indissociables et que son recours est recevable.

Dans un courrier envoyé au Conseil d'État le 21 juin 2024, elle indique que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'ayant pas pris de décision dans le délai qui lui était imparti, dans le cadre du recours administratif introduit à l'encontre des deux actes attaqués, l'avis favorable émis par le collège d'Urbanisme au cours de cette procédure tient lieu de décision. Elle conclut que le présent recours est devenu sans objet.

VI.2. Examen

Le Conseil d'État ne peut juger de la légalité d'un acte administratif que si celui-ci est définitif, c'est-à-dire à la condition que les voies de recours administratif organisées ont été épuisées.

Le retrait d'un permis d'urbanisme par le fonctionnaire délégué place son bénéficiaire dans une situation qui doit être assimilée à celle qui découle du refus de permis et ne peut être interprété que comme un refus de permis. Un retrait a en effet pour conséquences la disparition de l'acte retiré de l'ordonnancement juridique et, partant, celle du permis d'urbanisme initialement octroyé.

Un recours administratif est prévu contre pareille décision auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base de l'article 188/1 du CoBAT. Ce recours organisé est obligatoire et préalable à la saisine du Conseil d'État par l'introduction d'un recours en annulation.

Comme déjà exposé, en ce qui concerne le bénéficiaire du permis initial, le retrait du permis le place dans une situation défavorable similaire à celle qui découle d'un refus de permis, à savoir une situation dans laquelle il ne peut, à ce stade, mettre en œuvre son projet. Rien ne permet de conclure qu'un retrait de permis d'urbanisme ne peut être assimilé à un refus de permis ni, partant, qu'il n'est pas visé par cet article 188/1.

L'assimilation du retrait à un refus se justifie d'autant plus lorsque la décision de retrait s'accompagne d'une décision expresse de refus, *quod est* en l'espèce, puisqu'elle permet d'éviter, le cas échéant, la coexistence de deux procédures, l'une juridictionnelle et l'autre administrative, et, partant, d'éventuelles contradictions entre les décisions.

En l'espèce, la partie requérante a d'ailleurs introduit un recours administratif devant le Gouvernement de Bruxelles-Capitale des deux décisions attaquées, soit la décision de retrait et la décision explicite de refus de permis.

Par conséquent, le recours en annulation au Conseil d'État est prématuré et, partant, irrecevable.

Enfin, il n'est pas établi que l'avis du Collège d'urbanisme émis dans le cadre du recours administratif introduit et qui tient lieu de décision en application de l'article 188/3 du CoBAT, n'est plus susceptible de recours et est définitif. Partant, il ne peut être conclu à la disparition des objets du présent recours.

Les conclusions du rapport peuvent ainsi être suivies.

Le rejet du recours en annulation entraîne, par voie de conséquence, celui de la demande de suspension.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse ne sollicite pas d'indemnité de procédure à la charge de la partie requérante dans sa note d'observations. Elle formule une telle demande à l'audience. Cependant, en application de l'article 84/1 du règlement général de procédure, la demande est tardive dès lors qu'elle devait faire l'objet d'une note de liquidation à déposer au plus tard cinq jours avant l'audience.

Dans sa requête en intervention, la partie intervenante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Conformément à l'article 30/1, § 2, alinéa 4, seconde phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité ». Il s'ensuit que la demande de la partie intervenante est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

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

Article 2.

La requête en annulation et la demande de suspension sont rejetées.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

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

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 27 juin 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly