

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.648 du 18 septembre 2024

A. 232.638/XIII-9161

En cause :

1. **L.V.**,
2. **M.R.**,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence de MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la commune de Waterloo,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée CGSC,
ayant élu domicile chez
M^e Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 janvier 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 26 octobre 2020 par laquelle le collège communal de Waterloo délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) CGSC un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension et la transformation d'un immeuble mixte situé drève Richelle n° 9 à Waterloo.

II. Procédure

Par une requête introduite le 16 février 2021 par la voie électronique, la SRL CGSC a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 avril 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 requérantes et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 septembre 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Zoé de Limbourg, *loco* M^e Laurence de Meeûs, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Kyann Goossens, *loco* M^e Frédéric van den Bosch, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Gautier Melchior, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 litige est relatif à un projet de transformation et d'extension d'un immeuble à affectation mixte (logement, restaurant et commerce) sur un bien sis drève Richelle n° 9 à Waterloo et cadastré 3^{ème} division, section L, n° 663B.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Nivelles.

Les parties requérantes résident dans l'habitation située à l'arrière du bien litigieux, en cœur d'îlot.

2. Le 14 novembre 2008, le collège communal de Waterloo octroie, s'agissant du bien litigieux, un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'un immeuble mixte, la pose d'une enseigne commerciale et la régularisation d'un volume annexe, sous conditions, notamment, celles de réserver l'étage à la résidence, de laisser la terrasse arrière à usage privé, inaccessible à des fins commerciales, et de « ne pas permettre l'exploitation Horeca ».

Le 14 juin 2013, il délivre, s'agissant du même bien, un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation et l'extension d'un bâtiment commercial comprenant un logement, l'abattage de deux arbres, le placement d'enseignes et la régularisation d'une grille de clôture, à condition, notamment, de « supprimer la terrasse couverte existante et réalisée sans permis d'urbanisme ».

En 2018, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation et l'extension d'un immeuble mixte dans le but d'étendre l'activité commerciale et d'ajouter un second logement à l'étage est introduite. Cette demande est ensuite retirée par ses auteurs.

3. Le 1^{er} avril 2019, la SRL CGSC introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension et la transformation d'un immeuble mixte. Selon le formulaire de demande, l'objectif est de repenser la configuration intérieure du commerce et d'agrandir le logement situé à l'étage. Les actes et travaux projetés y sont décrits comme suit :

- ☐ abattage et essouchage de l'arbre à haute tige situé en façade avant ;
- ☐ abattage et essouchage de plantations basses tiges et baliveaux situés en façade avant en bordure de la limite mitoyenne droite ;
- ☐ suppression de trois places de stationnement ;
- ☐ création d'une terrasse ;
- ☐ démolition du volume d'un seul niveau à usage commercial situé en bordure de la limite mitoyenne droite ;
- ☐ construction entre le volume central existant et la limite mitoyenne droite d'un nouveau volume de deux niveaux à usage commercial au rez-de-chaussée et de logement à l'étage ;
- ☐ fermeture de la terrasse existante à usage commercial située au rez-de-chaussée et s'ouvrant sur le jardin par un volume de type « véranda totalement ouvrable » composé d'une paroi verticale vitrée s'ouvrant en accordéon et d'une toiture inclinée vitrée pouvant coulisser.

4. Le 14 mai 2019, la commune délivre un accusé de réception attestant du caractère complet de la demande de permis d'urbanisme.

5. Plusieurs instances émettent un avis au cours de l’instruction de la demande. Ainsi en est-il de la zone de secours qui donne un avis favorable conditionnel le 23 mai 2019.

6. Une annonce de projet est organisée du 29 mai au 12 juin 2019. Elle donne lieu à plusieurs réclamations, dont l’une émane des parties requérantes.

7. Le 16 juillet 2019, le collège communal décide de proroger de 30 jours le délai qui lui est imparti pour statuer sur la demande de permis.

8. Le 20 août 2019, il refuse d’autoriser l’extension de l’étage mais délivre le permis d’urbanisme sollicité en ce qui concerne la régularisation des abords (non-replantation de l’arbre abattu et terrasses avant et latérale), la transformation et l’extension du rez-de-chaussée ainsi que l’installation d’une logette pour compteurs.

9. Le 28 septembre 2020, le collège communal retire le permis octroyé à la suite d’un recours pendant devant le Conseil d’État (enrôlé sous le numéro A.229.208/XIII-8777) et invite par ailleurs la demanderesse de permis à déposer des plans modificatifs.

10. De tels plans sont déposés le 13 octobre 2020.

11. Le 26 octobre 2020, le collège communal délivre le permis d’urbanisme sollicité à l’exception de l’extension de l’étage qui est refusée.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.IV.53 et D.IV.54 du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l’erreur dans les motifs, ainsi que de l’erreur manifeste d’appréciation.

Elles relèvent que l'auteur de l'acte attaqué impose à son bénéficiaire « de ne pas utiliser le jardin à des fins d'exploitation professionnelle ». Elles considèrent que cette condition est libellée de façon imprécise et n'est pas claire en faisant valoir que « la disposition des lieux autorisés par le permis, permettant la construction d'une véranda escamotable donnant sur le jardin et d'une terrasse en pavés à l'extérieur, rend cette condition totalement inepte puisque, précisément, le jardin sera utilisé à des fins commerciales ».

Elles soutiennent que la véranda escamotable plonge directement sur le jardin et que, lorsqu'elle sera ouverte, l'activité professionnelle se déroulera dans le jardin.

Elles critiquent également cette condition en ce que celle-ci n'évoque pas l'exploitation de la terrasse en pavés de béton au ton rosé qui donne sur le jardin, de sorte qu'elles ignorent si cette terrasse est utilisable, sachant qu'elle figure dans le jardin du bénéficiaire du permis mais qu'elle n'est pas reprise en tant que telle sous la légende « jardin » des plans annexés.

B. Le mémoire en réplique

À leur estime, ou bien la zone de pavés béton de ton rose fait partie du jardin et n'est pas accessible, de sorte que cette terrasse est exploitée en toute infraction, ou bien elle est liée à la « grande terrasse » et peut donc être exploitée, ce qui revient, *in fine*, à permettre la tenue d'activités professionnelles dans le jardin.

C. Le dernier mémoire

Elles considèrent que les plans sont ambigus en ce qui concerne la disposition de la ou des terrasse(s) arrière, en particulier la terrasse arrière non couverte en « pavés de béton ton rosé » qui, à leur estime, est susceptible de recevoir des clients et dont l'acte attaqué ne dit rien, notamment en termes de nuisances sonores.

IV.2. Examen

1. L'article D.IV.53 du CoDT dispose comme il suit en ses deux premiers alinéas :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

Pour être admissibles, les conditions édictées dans un permis d'urbanisme doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. Elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Elles ne peuvent se référer à un événement futur ou incertain, ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ce n'est que sur la base des plans complets, qui ne devront plus être modifiés ou complétés, que l'autorité peut délivrer un permis d'urbanisme. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions qui assortissent la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

2. En l'espèce, l'acte attaqué est octroyé notamment sous la condition « de ne pas utiliser le jardin à des fins d'exploitation professionnelle ».

Dans les motifs du permis contesté, l'autorité délivrante indique, d'une part, « que l'installation de dispositifs vitrés et escamotables pour refermer la terrasse arrière est plutôt de nature à prévenir et contrôler les nuisances sonores évoquées par les voisins, le jardin restant quant à lui non autorisé à la clientèle » et, d'autre part, que, « comme indiqué dans le dossier de demande de permis, le jardin ne sera pas utilisé à des fins professionnelles [et] qu'à toutes fins utiles, cet élément sera une nouvelle fois imposé au titre de condition ».

3. La condition critiquée est suffisamment claire et précise, sans laisser de marge d'appréciation au bénéficiaire du permis d'urbanisme, dès lors que seule l'utilisation du « jardin » est interdite à des fins d'exploitation professionnelle. *A contrario*, cela signifie, à la lecture des plans, que l'exploitation des terrasses n'est pas interdite, qu'elles soient couvertes ou non. Cette distinction entre, d'une part, les terrasses et, d'autre part, le jardin figure dans l'acte attaqué lorsque son auteur indique que « si des marches d'escalier menaient auparavant au jardin, celles-ci n'ont tout simplement pas été réaménagées afin de dissuader les clients de se rendre dans le jardin dont l'accès ne leur est pas autorisé ».

Pour le surplus, en postulant que le bénéficiaire du permis sera amené à utiliser le jardin à des fins d'exploitation professionnelle, les parties requérantes se livrent à un procès d'intention.

4. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles D.IV.4, R.IV.1-1, R.IV.4-3, D.IV.26 et R.IV.26-1 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, en particulier les principes de minutie et de diligence, de l'erreur dans les motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, elles reprochent tout d'abord à l'autorité délivrante d'autoriser la modification de l'agencement du *concept store* et son agrandissement alors que les installations actuelles sont en partie irrégulières. Elles font valoir à cet égard que la « petite terrasse » extérieure, autorisée par le permis de 2013, ne correspond pas à l'exploitation actuelle et que la disposition de la terrasse existante nécessitait un permis de modification du relief du sol. Elles en déduisent que les exploitants ont commis des infractions, dès lors que la bénéficiaire du permis d'urbanisme reconnaît, dans les plans relatifs à la situation de fait, avoir bétonné illégalement les bassins, modifié l'emprise de la terrasse, construit une terrasse tout le long du bâti et outrepassé les limites irrégulières de la terrasse en plaçant des clients dans le jardin. Elles en déduisent que l'autorité a statué sous le poids du fait accompli, qui plus est en commettant une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'aucune autorité normalement prudente et diligente n'aurait sciemment délivré un permis portant sur des « fondations infractionnelles ».

Elles soutiennent ensuite que c'est en se basant sur des informations erronées que l'auteur de l'acte attaqué a autorisé le projet litigieux. À l'appui de leur thèse, elles dénoncent, dans l'acte attaqué, des erreurs d'appréciation quant au nombre de couverts, au respect de l'avis de la zone de secours et aux nuisances sonores.

Quant au nombre de couverts, elles reprochent à l'autorité de faire état d'une augmentation de 50 m² des espaces intérieurs consécutivement à l'intégration de la terrasse dans le bâtiment, alors qu'elle avançait le chiffre de 30 m² dans le permis d'urbanisme du 20 août 2019 entretemps retiré. Elles lui font grief de considérer, en l'absence de plan de table, que cette augmentation de surface nette ne modifiera pas le nombre de couverts.

Quant au respect de l'avis de la zone de secours, elles reprochent à l'autorité d'avoir octroyé le permis d'urbanisme en prenant en considération une augmentation de 50 m² de la surface dédiée aux espaces intérieurs alors que, dans son avis, la zone de secours a pris en compte une surface de 30 m². Elles y voient une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que l'avis de la zone de secours n'est pas valable, et en déduisent que l'autorité fait courir un risque inconsidéré aux usagers du restaurant.

Quant aux nuisances sonores, elles font grief à l'auteur de l'acte attaqué de considérer que le bruit n'est pas pertinent alors que les nuisances sonores sont déjà importantes et seront intensifiées, au vu du bruit généré par les clients situés sur la véranda escamotable lorsque celle-ci sera ouverte. Elles estiment que la motivation de l'acte attaqué sur cette problématique est contradictoire dès lors qu'il y aura une présence plus importante de clients en raison de l'extension projetée, que ceux-ci seront plus nombreux à être orientés vers la zone de cours et jardins à des plages horaires où l'actuelle terrasse ne peut pas être utilisée et que, la véranda étant totalement escamotable, il n'existera aucun obstacle naturel au bruit.

En une seconde branche, elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas répondu à ces griefs alors qu'elles l'avaient invité, dans le cadre de l'annonce de projet, à s'interroger sur les lacunes du dossier de demande, en particulier le caractère infractionnel de la demande de permis d'urbanisme, compte tenu de la modification du relief du sol.

B. Le mémoire en réplique

S'agissant de la première branche, elles ajoutent que l'autorité ne s'est pas intéressée au moment auquel le remblaiement a été exécuté et en déduisent que la disposition dont la partie adverse se prévaut pour justifier l'exonération de permis d'urbanisme, soit l'article R.IV.1-1, rubrique J.2, du CoDT, « ne trouve potentiellement pas à s'appliquer » dès lors que le caractère infractionnel de l'ouvrage s'apprécie au jour où il est réalisé.

Au sujet des erreurs qu'elles allèguent, elles indiquent que le nombre de couverts, actuellement établi à 60, va nécessairement augmenter dès lors qu'il y aura 69 places à l'intérieur, 12 places sur la terrasse longitudinale et 6 places le long de la terrasse de ton rosé.

En ce qui concerne les nuisances sonores, elles estiment que la situation projetée leur sera moins favorable que la situation existante lorsque la véranda escamotable sera ouverte.

C. Le dernier mémoire

S'agissant de la première branche, elles maintiennent que le comblement des bassins était soumis à permis et soutiennent que l'acte attaqué ne précise pas si un tel comblement et la modification du relief du sol y afférente sont admissibles. À leur estime, « en indiquant que l'augmentation de la superficie de la terrasse est acceptable, la partie adverse n'indique pas pour autant, dans l'acte attaqué, que la modification du relief du sol (due au comblement des bassins) l'est également ». Elles en déduisent que cette erreur de fait et de droit est de nature à changer le sens de la décision prise dès lors que son auteur n'a pas statué en connaissance de cause sur ce point.

V.2. Examen

A. Sur la première branche

1. S'agissant des inexactitudes alléguées, il est constant que les lacunes d'un dossier de demande ou les erreurs entachant les documents qu'il contient ne sont de nature à affecter la légalité du permis ou du certificat délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou erreurs. En d'autres termes, ces défauts ne doivent en principe entraîner l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande de permis ni d'une autre manière. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de demande de montrer que ces défauts ont raisonnablement pu empêcher l'administration d'apprécier la demande de manière adéquate et qu'elles auraient pu la conduire à prendre une décision différente.

1.1 Concernant la situation de la terrasse, les plans déposés à l'appui de la demande permettent de comprendre le projet en distinguant ce qui a été autorisé par le permis d'urbanisme du 14 juin 2013 (situation existante de droit), ce qui a été réellement exécuté et qui, le cas échéant, n'est pas conforme à ce permis (situation existante de fait), de même que ce qui est envisagé (situation projetée), étant entendu que l'acte attaqué couvre la partie des actes et travaux réalisés sans permis et qui sont maintenus tels quels.

Partant, ces plans ont permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause.

1.2 Concernant la modification du relief du sol alléguée, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que le permis de 2013 a été accordé en connaissance de cause par le collège communal et a entériné la présence du restaurant et de la terrasse à l'arrière ; que depuis 2013, cette décision n'a jamais été attaquée et est donc définitive ;
Considérant qu'en ce qui concerne le non-respect du permis de 2013, si ce permis n'a effectivement pas été mis en œuvre intégralement, il faut relever que la partie non réalisée est actuellement intégrée au projet faisant l'objet de la présente demande ;

[...]

Considérant que les bassins ont effectivement été supprimés, ce qui ne nécessite pas de permis d'urbanisme non plus ; que le comblement de l'espace par un dallage est également dispensé de permis d'urbanisme en vertu de l'article R.IV.1-1.J2 du CoDT ; qu'aucune modification sensible de relief du sol n'a été effectuée au sens de l'article R.IV.4-3 du CoDT ; qu'au surplus, il convient de relever que la terrasse se présente toujours sur le même niveau que la véranda ; que si des marches d'escalier menaient auparavant au jardin, celles-ci n'ont tout simplement pas été réaménagées afin de dissuader les clients de se rendre dans le jardin dont l'accès ne leur est pas autorisé ;

Considérant que la terrasse arrière telle que représentée sur le plan "Situation existante de fait – Vues en plan, Coupe et élévation" correspond à la situation de fait ;

Considérant que le collège communal a apprécié l'aménagement de la nouvelle terrasse par rapport à la terrasse autorisée en 2013 ; que l'augmentation de sa superficie est, dans ce cadre, acceptable au vu de son implantation délimitée entre deux volumes et de l'importante superficie de jardins ».

Il y a lieu de relever que les motifs suivant lesquels le comblement des deux bassins et l'éventuelle modification du relief du sol sont exonérés de permis sont inopérants au regard du dernier considérant, précité, suivant lequel l'augmentation de la superficie de la terrasse est acceptable au regard de ce qui a été autorisé en 2013. En effet, à supposer que les motifs relatifs au comblement des bassins et à la modification du relief du sol soient erronés en droit ou en fait, cette irrégularité n'est pas de nature à changer le sens de la décision puisque l'autorité a pu statuer en connaissance de cause sur la base des plans déposés à l'appui de la demande et qu'elle a expressément considéré que l'augmentation de la superficie de la terrasse était acceptable.

Les griefs liés aux considérants précités n'ayant exercé aucune influence sur le sens de la décision prise ni privé les intéressés d'une garantie et n'affectant pas la compétence de l'auteur de l'acte, il y a lieu de les déclarer irrecevables en application de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

1.3 Enfin, la critique suivant laquelle l'autorité ne s'est pas intéressée au moment auquel le remblaiement a été effectué n'a été formulée que dans le mémoire en réplique. Ne relevant pas de l'ordre public, une telle critique est tardive et, partant, irrecevable.

2. S'agissant des erreurs d'appréciation alléguées, il est constant que l'erreur manifeste d'appréciation est l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure.

2.1 En ce qui concerne l'agencement des tables et des chaises ainsi que leur nombre, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant qu'il est également projeté de remplacer la véranda par un nouveau volume à toit plat, comme prévu par le permis de 2013, et d'y intégrer l'espace en creux de terrasse en habillant celle-ci d'une face et d'une toiture vitrées et escamotables; qu'ainsi, la surface de la terrasse actuelle est intégrée aux espaces intérieurs et augmente ceux-ci d'environ 50 m²;
Considérant que cette augmentation est mise à profit pour améliorer l'agencement intérieur, que ce soit au niveau de l'espace de vente, de l'espace de préparation (cuisine) et de la salle de restaurant; qu'il ne s'agit en aucun cas d'augmenter la capacité maximale de couverts (le projet visant +/- 60 couverts comme actuellement) ;

[...]

Considérant que les heures d'ouverture à la clientèle ne sont pas modifiées ; que le nombre de couverts n'est pas augmenté ; que le projet ne peut dès lors engendrer davantage de bruit que celui généré par la situation existante ;

Considérant en effet que, au vu des informations reprises dans la demande de permis et du plan reprenant l'agencement des tables en situation projetée, le restaurant continuera à être d'une capacité d'environ 60 places ; qu'il convient également de relever que la partie de l'espace commercial accessible au public reste dans des proportions raisonnables ; que l'augmentation de la superficie de cet espace engendrée par le projet est limitée ; qu'en situation de fait, le rez-de-chaussée accessible au public se présente comme suit : commerce intérieur 223,6 m² ; terrasse arrière 52,7 m² ; terrasse latérale 17,03 m² ; terrasse avant, 34,19 m² ; qu'en situation projetée, cet espace sera réparti comme suit : commerce intérieur + terrasse arrière sous toiture amovible, 259 m² ; la terrasse latérale 17,03 m² ; la terrasse avant de 34,19 m² ;

Considérant en outre que, s'agissant des terrasses extérieures, il peut être relevé qu'un "phénomène" de vase communicant existe entre les places intérieures et extérieures d'un restaurant ; que, lorsque les places extérieures sont occupées, les places intérieures le sont moins, voire pas du tout ; que les places en terrasse ne peuvent donc pas être purement et simplement additionnées aux places intérieures ;

Considérant qu'au surplus, il convient également de relever que selon les informations communiquées par le demandeur de permis, les places sur la terrasse en façade avant sont prévues pour diminuer le nombre de places en terrasse arrière (sous toiture amovible) ; qu'en tout état de cause, la superficie totale du restaurant projeté reste limitée de sorte que l'importance du restaurant

demeure parfaitement acceptable et compatible avec le cadre environnant dans lequel il s'implante ».

Ces motifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité estime que le nombre de couverts n'évoluera pas sensiblement en situation projetée par rapport à la situation existante.

Cette motivation est suffisante et adéquate. Elle ne témoigne pas, dans le chef de son auteur, d'une erreur manifeste d'appréciation.

2.2 La circonstance que, dans son avis donné le 23 mai 2019, la zone de secours a mentionné une « transformation de la véranda en annexe intérieure de +/- 30 m² pour le restaurant » est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué puisque l'autorité a pu se faire une perception correcte de la superficie dédiée au restaurant en consultant les plans.

Par ailleurs, la zone de secours a donné son avis sur la base de plans dont il n'est pas établi qu'ils sont erronés ou obsolètes.

Pour le surplus, aucun élément ne permet de déceler une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

2.3 Quant aux nuisances sonores, la motivation de l'acte attaqué démontre que son auteur les a prises en compte et les estime acceptables. Ce faisant, elle est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation sans commettre d'erreur manifeste.

En particulier, il n'est ni erroné ni contradictoire de considérer que « l'installation de dispositifs vitrés et escamotables pour refermer la terrasse arrière est plutôt de nature à prévenir et contrôler les nuisances sonores évoquées par les voisins », à tout le moins quand ces dispositifs sont fermés. Certes, lorsque la véranda sera ouverte, elle ne sera pas de nature à réduire les nuisances sonores mais, en toute hypothèse, l'autorité a pu estimer en opportunité que celles-ci demeurent acceptables, eu égard au contexte urbanistique dans lequel le projet s'inscrit.

3. Par conséquent la première branche du moyen n'est pas fondée.

B. Sur la seconde branche

4. En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été formulées lors de l'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent

au moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Ainsi, lorsque des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées dans la réclamation, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

5. Il résulte de l'examen de la première branche du moyen que la motivation de l'acte attaqué est suffisante et adéquate s'agissant des problématiques mises en avant par les parties requérantes dans leur requête.

Dès lors que ces griefs sont les mêmes que ceux mis en exergue par elles dans leur réclamation, il y a lieu de conclure que les motifs de l'acte attaqué permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité est passée outre, au moins partiellement, à ces observations.

6. Il s'ensuit que la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

7. En conclusion, le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article D.II.24 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1981 établissant le plan de secteur de Nivelles, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles relèvent que le projet figure en zone d'habitat et soutiennent que, d'une part, l'exploitation d'un *concept store* (intégrant une boutique et un restaurant) met en péril la destination de la zone et nuit au voisinage et que, d'autre part, la motivation de l'acte attaqué est insuffisante quant au respect des deux conditions émises par l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

S'agissant de la première condition – ne pas mettre en péril la destination principale de la zone –, elles font valoir que la multiplication des commerces au sein de la zone considérée s'apparente davantage à une révision du plan de secteur qu'à un projet qui s'intègre à la résidence existante. Elles critiquent la motivation de l'acte attaqué suivant laquelle la plupart des bâtisses voisines ont dévié vers une affectation mixte conforme au plan de secteur. Elles font grief à l'autorité de considérer que l'essence de la zone est maintenue au motif que le projet pérennise le logement du demandeur sur les lieux, alors que ce pan du projet a été refusé.

S'agissant de la seconde condition – relative à la compatibilité du projet avec le voisinage –, elles critiquent la motivation de l'acte attaqué suivant laquelle cette exigence est respectée parce que le projet n'a pas vocation à augmenter l'activité commerciale et parce que les parois amovibles de la verrière projetée permettent de diminuer le bruit généré. Elles estiment qu'au contraire, la clientèle augmentera, compte tenu de l'agrandissement de la surface de 50 m² et leur causera davantage de nuisances sonores, ce qui est intolérable en zone d'habitat. À l'appui de leur thèse, elles font valoir que, depuis le dépôt de la demande de permis, les activités du *concept store* se sont diversifiées, de sorte que les lieux constituent un mini *market*, ce qui est corroboré par le site internet de l'exploitation. Elles reprochent au permis de ne pas tenir compte de cette diversification sans rapport avec l'affectation de la zone d'habitat. Elles insistent également sur le fait que la terrasse totalement escamotable s'oriente vers la zone de cours et jardins et les habitations voisines. Elles ajoutent qu'une autorité normalement prudente et diligente n'aurait pas autorisé une extension d'une telle activité dans cette zone qui est déjà mise en péril par l'arrivée massive de commerces de détail et de services.

B. Le dernier mémoire

Elles soutiennent que ni le caractère limité du projet ni la largeur de l'étendue de la zone ne sont des critères pertinents pour apprécier la conformité du projet au regard de la première condition imposée à l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

S'agissant de la seconde condition, elles estiment que le caractère escamotable de la nouvelle grande terrasse aura nécessairement pour conséquence d'augmenter les incidences sonores, dans la mesure où la véranda pourra dorénavant être ouverte.

VI.2. Examen

1. L'article D.II.24 du CoDT est libellé comme il suit :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.
Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

Bien que principalement destinée à la résidence, la zone d'habitat est une zone multifonctionnelle. Les activités et installations autres que résidentielles sont cependant limitativement énumérées et ne sont admissibles que pour autant qu'il soit satisfait à deux conditions cumulatives : d'une part, elles ne peuvent pas mettre en péril la destination principale – résidentielle – de la zone et, d'autre part, elles doivent être compatibles avec le voisinage, c'est-à-dire qu'il doit être tenu compte de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existant dans le voisinage. Ainsi, tandis que l'examen de la première condition s'opère *in abstracto*, la seconde requiert quant à elle une appréciation *in concreto* au vu non pas de la construction projetée en tant que telle mais bien de l'activité non résidentielle qu'abritera la construction. L'examen de ces deux conditions doit faire l'objet d'une motivation spéciale dans l'acte attaqué.

2. Le projet autorisé par l'acte attaqué consiste en la transformation et l'extension d'un commerce et d'un restaurant au rez-de-chaussée, ainsi que d'un logement à l'étage.

Les activités de commerce et de restaurant constituent des activités de « services » au sens de l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT.

3. En ce qui concerne le respect de la première condition découlant de cette disposition, à savoir ne pas mettre en péril la destination principale de la zone, le projet d'extension et de transformation du restaurant et du commerce est limité par rapport à ce qui a été autorisé précédemment (notamment par les permis de 2008 et de 2013) et par rapport à la large étendue de la zone d'habitat au plan de secteur dans laquelle il s'implante.

Sur cette question, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que la demande porte sur la transformation et l'extension d'un immeuble mixte (commerce/horeca au rez-de-chaussée et un appartement à l'étage) implanté le long de la drève Richelle, large voirie de desserte menant

vers le centre de la commune, ainsi que sur la régularisation de certains aménagements;

Considérant que l'environnement immédiat du projet est composé de deux villas unifamiliales sur la droite et à l'arrière, et d'un petit immeuble à appartements avec bureaux au rez-de-chaussée sur le terrain situé du côté gauche; qu'en vis-à-vis, de l'autre côté de la voirie, se trouve un grand complexe commercial en cours de redéveloppement;

Considérant que ce tronçon de la drève Richelle est donc caractérisé par le fait que l'un de ses côtés est longé par le complexe commercial précité et son vaste parking, tandis qu'un alignement de constructions quatre façades, se présentant sous la forme de grosses villas, se développe de l'autre côté;

Considérant qu'en présence de ce complexe commercial établi depuis le début des années 70, ces grosses villas ont évolué pour la plupart vers une affectation mixte de type logement/bureau ou logement/commerce, tout en conservant la typologie de grosses villas d'esthétique plutôt classique;

Considérant que l'immeuble concerné par la demande n'a pas échappé à cette évolution; qu'en effet, la villa d'origine, bâtie au début du XX^{ème} siècle avec un gabarit de type R+1+toit, s'est progressivement étoffée d'espaces supplémentaires au rez-de-chaussée pour permettre une double affectation résidentielle/commerciale, dans un premier temps, l'affectation horeca s'étant développée ensuite;

Considérant qu'en effet, cet immeuble a déjà fait l'objet de plusieurs chantiers de transformation et d'extension, le dernier en date ayant ajouté un volume contemporain sur deux niveaux et à toit plat, sur la gauche du volume d'origine, pour réorganiser les locaux commerciaux au rez-de-chaussée et pour agrandir le logement de l'étage et le rendre plus confortable (permis M.I.2517 octroyé le 14 juin 2013) ;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne le grief relatif au non-respect de la zone d'habitat et l'incompatibilité avec le voisinage résidentiel, il faut rappeler que la zone d'habitat est principalement destinée à la résidence mais pas uniquement ; que d'autres activités peuvent y être exercées pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et soient compatibles avec le voisinage ;

Considérant que la chaussée de Bruxelles est d'ailleurs un bon exemple de mixité de fonctions dans une zone d'habitat ;

Considérant que le long du tronçon de la drève Richelle concerné par le projet et compte tenu de l'évolution du quartier, la plupart des bâtisses voisines ont dévié vers une affectation mixte conforme au plan de secteur ; qu'elles ont toutes maintenu du logement aux étages, assurant ainsi la fonction résidentielle ;

Considérant qu'il en est de même pour le présent projet dont un des objectifs est justement de pérenniser le logement du demandeur sur les lieux ;

Considérant dès lors que le programme mixte n'est pas inédit dans le quartier ; qu'il a d'ailleurs été valablement autorisé dans le cadre des permis de 2008 et 2013 ».

Cette motivation est suffisante et adéquate puisqu'elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, que le projet ne met pas en péril la destination principale de la zone d'habitat qu'est la résidence. En particulier, en constatant un état de fait, c'est-à-dire que le projet s'implante dans un tissu mixte, l'autorité n'a pas commis d'erreur.

Quant au considérant de l'acte attaqué suivant lequel « il en est de même pour le présent projet dont un des objectifs est justement de pérenniser le logement du demandeur sur les lieux », celui-ci n'est pas erroné puisqu'il ressort des plans qu'un logement est maintenu à l'étage de l'immeuble.

4. En ce qui concerne le respect de la seconde condition découlant de l'article D.II.24, alinéa 2, du CoDT, à savoir que le projet soit compatible avec le voisinage, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant qu'en ce qui concerne les nuisances olfactives (odeurs de cuissons, de frites, de graisse), il faut rappeler que le type de cuisine italienne présenté par le service traiteur ainsi que dans le restaurant ne comporte aucune friteuse, la grande majorité des plats étant à base de pâtes ou servis froids; que cet établissement n'est donc pas à l'origine des éventuelles odeurs de friture qui existeraient dans le quartier;
Considérant d'ailleurs que, même à supposer que des odeurs de cuissons soient perceptibles, ceci ne serait pas de nature à rendre le projet incompatible avec son cadre environnant ; qu'en effet, au vu du type de restaurant concerné et de la localisation de celui-ci à une distance appréciable des habitations les plus proches, les odeurs qui pourraient en résulter peuvent être considérées comme acceptables;
Considérant qu'au demeurant, l'activité est autorisée depuis 2013 et que les travaux envisagés n'ont pas pour but de modifier cet état de fait;
Considérant qu'en ce qui concerne les nuisances sonores, elles peuvent être de deux types, celles liées aux livraisons et celles engendrées par la clientèle, principalement lors de l'utilisation de la terrasse arrière;
Considérant qu'une fois encore, le projet n'étant pas de nature à augmenter l'activité ni à accueillir plus de clients, il n'est pas de nature à augmenter ces sources éventuelles de bruit par rapport à l'activité déjà autorisée ;
Considérant que le restaurant/commerce est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h à 18 h; que le jeudi, le vendredi et le samedi, l'horaire est prolongé jusqu'à 23 h; que la situation existante ne sera pas modifiée par le projet;
Considérant que les livraisons ne seront pas intensifiées par rapport à la situation existante et se feront toujours par l'avant; qu'en général, celles-ci sont au nombre d'une à deux par jour et ont lieu en matinée, ce qui ne sera pas modifié;
Considérant que les incidences sonores engendrées par les livraisons sont donc limitées et, par ailleurs, largement couvertes par le bruit ambiant en voirie lié au trafic et à l'activité commerciale aux alentours ;
Considérant que les heures d'ouverture à la clientèle ne sont pas modifiées; que le nombre de couverts n'est pas augmenté; que le projet ne peut dès lors engendrer davantage de bruit que celui généré par la situation existante ;
Considérant en effet que, au vu des informations reprises dans la demande de permis et du plan reprenant l'agencement des tables en situation projetée, le restaurant continuera à être d'une capacité d'environ 60 places ; qu'il convient également de relever que la partie de l'espace commercial accessible au public reste dans des proportions raisonnables ; que l'augmentation de la superficie de cet espace engendrée par le projet est limitée ; qu'en situation de fait, le rez-de-chaussée accessible au public se présente comme suit : commerce intérieur 223,6 m² ; terrasse arrière 52,7 m² ; terrasse latérale 17,03 m² ; terrasse avant, 34,19 m² ; qu'en situation projetée, cet espace sera réparti comme suit : commerce intérieur + terrasse arrière sous toiture amovible, 259 m² ; la terrasse latérale 17,03 m² ; la terrasse avant de 34,19 m² ;
Considérant en outre que, s'agissant des terrasses extérieures, il peut être relevé qu'un "phénomène" de vase communicant existe entre les places intérieures et extérieures d'un restaurant ; que, lorsque les places extérieures sont occupées, les

places intérieures le sont moins, voire pas du tout ; que les places en terrasses ne peuvent donc pas être purement et simplement additionnées aux places intérieures ;

Considérant qu'au surplus, il convient également de relever que selon les informations communiquées par le demandeur de permis, les places sur la terrasse en façade avant sont prévues pour diminuer le nombre de places en terrasse arrière (sous toiture amovible) ; qu'en tout état de cause, la superficie totale du restaurant projeté reste limitée de sorte que l'importance du restaurant demeure parfaitement acceptable et compatible avec le cadre environnant dans lequel il s'implante ;

Considérant que, comme exposé dans la demande de permis, en raison de l'activité "service traiteur", la cuisine travaille en continu durant les heures d'ouverture du commerce ; que le restaurant n'est donc pas organisé par service ; que toutefois, à l'instar de la majorité des établissements horeca, le pic de fréquentation se situe entre 12 h et 14 h et entre 18 h - 19 h et 21 h ; qu'au vu de ce qui précède, l'activité horeca n'est pas de nature à engendrer des incidences sonores anormales et incompatibles avec le voisinage immédiat ;

Considérant que la terrasse arrière présente une dimension analogue à celle qui existe actuellement (situation de fait) ; que le projet n'a donc pas pour effet de l'agrandir ;

Considérant que le projet n'a pas pour effet de faire disparaître la ligne de séparation entre la véranda et cette terrasse ; que la partie du bien située sous la véranda sera maintenue sous une toiture fixe ; que seule la terrasse arrière sera munie d'une toiture escamotable ;

Considérant que les incidences sonores pouvant résulter de la terrasse arrière ne seront donc pas amplifiées par la réalisation des actes et travaux projetés ; que ceux-ci restent donc parfaitement compatibles avec le cadre environnant et conformes à la situation actuelle ;

Considérant bien au contraire que l'installation de dispositifs vitrés et escamotables pour refermer la terrasse arrière est plutôt de nature à prévenir et contrôler les nuisances sonores évoquées par les voisins, le jardin restant quant à lui non autorisé à la clientèle ;

Considérant par ailleurs que l'étude acoustique produite par les réclamants pour tenter de démontrer le trouble sonore actuel ne repose sur aucune mesure concrète de bruit mais sur des simulations non vérifiées ; qu'elle fait aussi fi du bruit ambiant élevé de ce quartier situé en centre-ville et lié à la circulation et aux autres activités qui s'y développent ;

Considérant que cette étude reste purement théorique et que si des nuisances avérées avaient pu être quantifiées, les réclamants n'auraient pas manqué, depuis l'autorisation de 2013, de faire sanctionner les nuisances excessives par les juridictions civiles compétentes ; qu'aucun PV pour tapage nocturne n'a d'ailleurs jamais dû être dressé en ce qui concerne cet établissement ;

Considérant que le motif du bruit n'est donc pas pertinent et ne peut être retenu contre le projet ;

Considérant qu'en ce qui concerne la terrasse latérale, sa taille ne permet d'accueillir que 6 places assises ; que son utilisation est donc très limitée et comparable à celle d'une terrasse familiale ; que malgré le fait qu'elle se trouve proche de la limite mitoyenne de gauche, elle n'a jamais fait l'objet de plainte, la terrasse faisant en effet face à l'allée carrossable menant au parking de l'immeuble voisin avec une importante haie vive faisant écran entre les deux propriétés ;

Considérant qu'en zone de recul, les incidences sonores pouvant provenir de la terrasse qui y est aménagée sont limitées ; que cette terrasse est à l'opposé des habitations des réclamants ; qu'à cet endroit, le bruit éventuel est certainement couvert par le bruit de la rue et ne risque pas de porter jusqu'à leur propriété ;

Considérant qu'en ce qui concerne le charroi automobile, aucune augmentation liée au projet n'est à prévoir ; que l'activité actuelle de cet établissement n'est pas de taille à avoir un impact significatif sur le trafic important de la drève Richelle ; que cette voirie a tout à fait la capacité d'absorber le charroi lié à cette activité ;

Considérant qu'en ce qui concerne le stationnement, celui-ci n'a jamais été une source de problèmes depuis la création du restaurant en 2013 étant donné la situation centrale de l'établissement ainsi que l'offre importante en stationnement en voirie et sur le parking du complexe commercial lui faisant face ;

Considérant que le projet n'est pas de nature à augmenter le besoin en stationnement; qu'aussi, la suppression des trois places existantes en zone de recul au profit d'une terrasse a été décidée vu la sous-utilisation de celles-ci ; que de plus, cette suppression n'est effective que par beau temps ;

Considérant par ailleurs que les riverains du projet disposent tous de places de parking privatives ; que l'utilisation du parking en voirie par la clientèle ne porte dès lors pas atteinte à leur possibilité de stationnement ;

Considérant qu'en ce qui concerne la perte d'intimité, les terrasses du premier étages sont uniquement destinées au logement unifamilial de l'immeuble ; que leur utilisation est donc limitée ; que plus particulièrement, en ce qui concerne la terrasse arrière, celle-ci n'est pas de nature à engendrer une perte d'intimité au niveau des parcelles voisines en raison de la distance qui les en sépare, la présence de végétaux et de l'obligation de mettre en œuvre des toitures plates végétalisées inaccessibles ;

Considérant, en ce qui concerne l'intégration du projet au cadre bâti, qu'il y a lieu de distinguer les travaux réalisés au rez-de-chaussée d'une part et, d'autre part, le projet de rehausse d'un étage du volume secondaire situé en limite mitoyenne de droite ;

Considérant qu'il faut, dans un premier temps, examiner les travaux de transformation et d'extension envisagés au rez-de-chaussée ;

Considérant que ces travaux, dans leur globalité, ne modifient que très peu la perception du bien dans sa situation actuelle et sa relation au voisinage direct ;

Considérant que la volumétrie d'ensemble est même simplifiée en offrant une lecture plus unitaire de la volumétrie secondaire; que le traitement des façades poursuit ce même objectif ;

Considérant que l'extension du volume latéral de 1,45 m vers l'avant et la rehausse d'1 m de la partie arrière n'augmentent que très peu la surface du mur marquant la limite avec le voisin de droite; qu'en aucun cas, cela ne prive les voisins concernés de l'ensoleillement de leur maison ou de leur jardin; que pour autant qu'un traitement uniforme de l'ensemble du mur visible par les voisins soit réalisé, ce travail est tout à fait acceptable ;

Considérant aussi que la réalisation d'une toiture végétalisée non accessible sur ce volume est opportune; qu'en effet, outre l'agrément visuel que ce type de toiture offre depuis les fenêtres du logement de l'étage mais aussi depuis celles des étages de habitations voisines, les toitures vertes sont également bénéfiques sous de multiples aspects; qu'elles ont un effet notable sur l'isolation thermique du bâtiment et offrent un confort thermique et acoustique appréciable ;

Considérant qu'elles protègent également l'étanchéité et qu'elles ont un effet sur la rétention des eaux pluviales, notamment lors d'averses intenses, ce qui est très intéressant ;

Considérant par ailleurs qu'une toiture terrasse créerait un promontoire avec vues plongeantes chez les voisins en privant ceux-ci de l'intimité de leur jardin ;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne le grief relatif au non-respect de la zone d'habitat et l'incompatibilité avec le voisinage résidentiel, il faut rappeler que la zone d'habitat est principalement destinée à la résidence mais pas uniquement ; que d'autres activités peuvent y être exercées pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et soient compatibles avec le voisinage ;

[...]

Considérant ensuite que le projet n'a pas pour vocation d'augmenter l'activité commerciale, que la mixité des fonctions dans le bâtiment telle qu'autorisée en

2013 ne peut donc être remise en cause pour défaut d'incompatibilité avec le voisinage ;

Considérant au contraire que le projet permet de contenir et de maîtriser la principale nuisance évoquée par les réclamants, à savoir celle du bruit qui serait générée par l'utilisation de la terrasse arrière ;

Considérant qu'au demeurant, en raison de son ampleur limitée et du caractère aéré du quartier dans lequel ils se situent, qui plus est à front d'une voirie fort fréquentée, le commerce et le restaurant présents dans le bien concerné par la demande de permis sont compatibles avec le voisinage immédiat et trouvent naturellement leur place en zone d'habitat ».

Cette motivation est suffisante et adéquate. Elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, que le projet autorisé par l'acte attaqué est compatible avec le voisinage.

En particulier, le considérant de l'acte attaqué suivant lequel « au demeurant, en raison de son ampleur limitée et du caractère aéré du quartier dans lequel ils se situent, qui plus est à front d'une voirie fort fréquentée, le commerce et le restaurant présents dans le bien concerné par la demande de permis sont compatibles avec le voisinage immédiat et trouvent naturellement leur place en zone d'habitat » ne doit pas être isolé de son contexte. En effet, lu à la lumière du reste de la motivation précitée, il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, que le projet est compatible avec le voisinage, en ce compris les habitations voisines. En soutenant le contraire, les parties requérantes tentent en réalité de substituer leur propre appréciation du bon aménagement des lieux à celui de l'autorité, sans établir toutefois d'erreur manifeste d'appréciation.

5. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles D.50, D.62 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, elles soutiennent que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est incomplète, ce qui a induit en erreur l'auteur de l'acte attaqué et l'a conduit à adopter une décision non adéquatement motivée sur les aspects liés à l'impact environnemental du projet.

S'agissant de la compatibilité de celui-ci avec le voisinage, elles déplorent les lacunes de la notice à propos du nombre de clients, des heures d'ouverture et des événements privés organisés régulièrement. Elles ajoutent que la notice est erronée en ce qu'elle qualifie les nuisances sonores d'« épisodiques », alors que, selon une photographie qu'elles déposent, la cuisine est ouverte « non-stop ». Elles reprochent à l'autorité d'être muette quant aux habitations du voisinage et, singulièrement, la leur, alors qu'elles ont averti l'exploitant à ce sujet à de multiples reprises. Elles font également grief à la notice d'indiquer que le quartier est déjà exposé à de nombreuses nuisances sans opérer de distinction entre, d'une part, les habitations sises à front de voirie et certainement exposées à ces nuisances et, d'autre part, celles situées en cœur d'îlot, comme la leur, étant entendu que le restaurant et la terrasse sont orientés vers ce cœur d'îlot et la zone de cours et jardins.

S'agissant des nuisances olfactives redoutées, elles indiquent que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement se limite à prévoir « l'installation de filtres sur les hottes couvrant les plans de cuisson et sorties des conduits au niveau des toitures », alors que ni les plans déposés ni le permis d'urbanisme ne garantissent l'exécution de ces mesures.

En une seconde branche, elles exposent avoir averti l'autorité des nuisances dans le cadre de l'annonce de projet en ce qui concerne l'incompatibilité du projet avec le voisinage et les nuisances olfactives.

S'agissant de la compatibilité avec le voisinage, elles exposent avoir commandé une étude acoustique qui démontre que l'exploitation cause des nuisances sonores. Selon elles, les simulations démontrent déjà des dépassements des niveaux sonores tolérables, en ne tenant compte que des flux vocaux émis sur la terrasse (sans considérer les bruits de chaises, de couverts, de vaisselle et du service), alors que le projet autorisé renforcera ces nuisances, compte tenu notamment de la présence d'une véranda escamotable. Elles reprochent à l'autorité délivrante d'avoir, dans la motivation de l'acte attaqué, écarté ce grief au motif que l'étude ne repose que sur des simulations non vérifiées et que le bruit ambiant du quartier est déjà élevé alors que, d'une part, la méthodologie utilisée pour les simulations réalisées de manière scientifique par une entreprise agréée n'est pas

critiquable et que, d'autre part, le bruit ambiant élevé à front de voirie n'est pas comparable avec celui ressenti en cœur d'îlot.

S'agissant des nuisances olfactives, elles écrivent avoir, dans leur réclamation, soulevé la présence permanente d'odeurs de cuisson et de graisse et non des odeurs de friture, évoquées par l'auteur de l'acte attaqué. Elles reproduisent un extrait du menu consultable sur internet dont il résulte que des pièces de viande sont cuites, ce qui génère des odeurs de graisse, en sorte qu'il est inexact d'affirmer qu'aucune odeur ne sera générée par l'établissement.

B. Le mémoire en réplique

Elles reprochent à l'autorité délivrante de s'être contentée d'avoir fait siens les arguments contenus dans la note juridique du bénéficiaire du permis d'urbanisme.

C. Le dernier mémoire

Elles soutiennent que lorsque la terrasse sera ouverte, ce seront tous les bruits du magasin, du restaurant et du bar qui seront répercutés vers l'extérieur, c'est-à-dire vers leur habitation et leur jardin. Elles produisent quelques photographies du restaurant en indiquant, par des flèches, les portes-fenêtres et murs qui seront supprimés à la suite de la réalisation du projet litigieux.

VII.2. Examen sur les deux branches réunies

1. Les deux branches contiennent à la fois des critiques sur le caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et sur la motivation de l'acte attaqué relative à la prise en compte de ces nuisances. À titre principal, elles mettent l'une et l'autre en exergue des nuisances olfactives et sonores, de même que l'incompatibilité du projet avec le voisinage. Il y a dès lors lieu de les traiter globalement.

2. L'article D.50 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose comme il suit :

« La mise en œuvre des procédures prévues par la présente partie doit avoir principalement pour but :

- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable;

- de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités;
- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables;
- d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans et des programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable ».

L'article D.62 du même livre est libellé de la manière suivante :

« § 1^{er}. Toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement.

§ 2. Qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences sur l'environnement, celle-ci identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

- a) la population et la santé humaine;
- b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE;
- c) les terres, le sol, le sous-sol, l'eau, l'air, le bruit, les vibrations, la mobilité, l'énergie et le climat;
- d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage;
- e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d).

§ 3 Les incidences, visées au paragraphe 2, sur les facteurs y énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes pertinents pour le projet concerné ».

Suivant l'article D.75, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, le permis et le refus de permis sont motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs de l'article D.50.

3. La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité de refuser ou délivrer un permis en toute connaissance de cause quant aux incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Elle doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les défauts dont elle serait affectée ne peuvent toutefois entraîner l'annulation de l'autorisation que si celle-ci a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par la notice d'évaluation des incidences ni d'une autre manière. L'autorité peut en effet se fonder sur d'autres pièces du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes, telles des pièces du dossier de la demande, les informations recueillies au cours de l'enquête publique et les avis recueillis dans le cadre de l'instruction de la demande. À cet égard, il appartient en principe à celui qui dénonce les lacunes ou les insuffisances de la notice de rendre raisonnablement

plausible que ces défauts ont été de nature à induire en erreur l'autorité administrative ou l'ont empêchée de statuer en connaissance de cause.

L'article D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit que les décisions prononcées sur les demandes d'autorisation sont motivées au regard des incidences que le projet pourrait avoir sur l'environnement et des objectifs particuliers de l'évaluation. Il en résulte, notamment, que la décision statuant sur une demande de permis doit prendre en compte tous les impacts du projet en relation avec les objectifs de l'évaluation des incidences sur l'environnement, y compris sur l'homme. La motivation imposée par cet article est distincte de celle qui doit porter sur la nécessité d'imposer ou non une étude d'incidences prévue en principe au début de la procédure. Cette motivation constitue une formalité substantielle. Elle doit être proportionnée à la nature du projet en question. Il faut notamment que la motivation de l'acte et les conditions qui l'assortissent permettent de s'assurer que l'autorité compétente a régulièrement vérifié que, compte tenu des aménagements prévus, les nuisances resteraient dans des limites acceptables pour le voisinage.

4. À la lecture des motifs de l'acte attaqué reproduits lors de l'examen du troisième moyen, les parties requérantes ne rendent pas raisonnablement plausible que les lacunes qu'elles mettent en exergue dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, à les supposer établies, ont été de nature à induire en erreur l'autorité administrative ou l'ont empêchée de statuer en connaissance de cause.

5. En particulier, il ressort de cette motivation que son auteur était suffisamment informé sur l'activité projetée, notamment en termes d'horaire d'ouverture et de fréquentation (nombre de couverts, ...), de sorte qu'elle a statué en connaissance de cause.

La circonstance que la cuisine est, selon un panneau, ouverte « non-stop » ne signifie pas que le restaurant est ouvert 24 heures sur 24. Cela veut simplement dire que les horaires d'ouverture du restaurant et de la cuisine coïncident. La notice n'est pas erronée à cet égard.

6. Comme cela ressort de l'examen du troisième moyen, la motivation de l'acte attaqué permet de s'assurer que l'autorité a vérifié l'intégration du projet dans son environnement, de sorte que celle-ci a pu considérer, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, que le projet est compatible avec le voisinage.

Il en ressort également qu'elle a tenu compte de l'impact du projet sur les habitations voisines situées à l'arrière de la terrasse couverte, en ce compris celle des parties requérantes.

7. Quant aux nuisances olfactives, le considérant suivant de l'acte attaqué est déterminant :

« Considérant d'ailleurs que, même à supposer que des odeurs de cuissons soient perceptibles, ceci ne serait pas de nature à rendre le projet incompatible avec son cadre environnant ; qu'en effet, au vu du type de restaurant concerné et de la localisation de celui-ci à une distance appréciable des habitations les plus proches, les odeurs qui pourraient en résulter peuvent être considérées comme acceptables ».

Il découle de ce motif que l'autorité a estimé que les nuisances olfactives, à les supposer perceptibles, demeurent acceptables, eu égard notamment à la distance qui sépare le projet des habitations voisines. Ce faisant, elle est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation, tandis qu'aucune erreur manifeste n'est rapportée.

8. Enfin, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur n'a pas nié l'existence de nuisances sonores mais a estimé que celles-ci demeurent acceptables, compte tenu du contexte urbanistique dans lequel le projet s'inscrit et de la circonstance qu'il s'agit d'une extension et d'une transformation d'un commerce et d'un restaurant déjà autorisés en 2013 par un précédent permis d'urbanisme. Ce faisant, l'autorité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation et n'a commis aucune erreur manifeste.

9. Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen des deuxième et troisième moyens.

10. En conclusion, le quatrième moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}

La requête en annulation est rejetée.

Article 2

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 septembre 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay