

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 263.397 du 23 mai 2025

A. 244.442/XV-6204

En cause : **la société à responsabilité limitée ONRG,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Stéphane NOPERE, avocat,
 avenue des Communautés 110
 1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Frédéric DE MUYNCK
 et Lara THOMMÈS, avocats,
 galerie du Roi 30
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 19 mars 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution « de l'avis du collège d'Urbanisme du 19 janvier 2025 valant décision du Gouvernement suite à l'absence d'une décision de celui-ci après la lettre de rappel du 19 décembre 2024 [lui] refusant, sur recours, un permis d'urbanisme pour “changer l'utilisation du commerce de coiffeur en commerce de vente de frites et de gaufres à emporter, à réaménager le logement unifamilial existant des étages et, en façade avant, à modifier la devanture commerciale et à remplacer les châssis des étages, de l'immeuble sis rue Charles Buls n° 12, 1000 Bruxelles” », ainsi que de « la décision du Gouvernement du 4 mars 2025 [l'informant] du dépassement de son délai de trente jours et [que] l'avis du collège d'Urbanisme tient donc lieu de décision » et, d'autre part, l'annulation de ces deux actes.

II. Procédure

Par une ordonnance du 21 mars 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mai 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Farah Bendima, *loco* M^e Stéphane Nopère, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lara Thommès, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Yves Delval, 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

Les faits sont exposés dans l'arrêt n° 258.183 du 8 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.183) par lequel le permis d'urbanisme délivré sur recours par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 2 mai 2019 est annulé.

Les faits postérieurs et leurs conséquences sont les suivants :

1. Le 18 juillet 2024, la partie requérante dépose des plans modifiés.

2. Par une lettre du 19 décembre 2024, la Ville de Bruxelles adresse un rappel au Gouvernement sur la base de l'article 173 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

3. Par une lettre du 4 mars 2025, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale informe la partie requérante qu'il n'a pas pris de décision dans le délai imparti et que, par conséquent, l'avis du collège d'Urbanisme du 20 juillet 2018 tient lieu de décision.

Cette lettre constitue le second acte attaqué.

4. Le premier acte attaqué est l'avis défavorable précité émis le 20 juillet 2018 par le collège d'Urbanisme, qui tient lieu de décision de refus de permis. Il est motivé comme suit :

« Vu le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, en abrégé CoBAT, spécialement les articles 169 à 174 ;

Vu le dossier administratif et notamment :

- la demande de permis d'urbanisme introduite le 13 juin 2016 par la SPRL ORNG tendant à changer l'utilisation de commerce en friterie/gaufres avec maintien d'un logement unifamilial à partir du 1^{er} étage, à modifier la façade du rez-de-chaussée et à remplacer les châssis aux étages par des châssis en pvc blanc, rue Charles Buls, 12 ;
- l'avis du Service d'incendie et d'Aide Médicale Urgente du 13 juin 2016 ;
- l'avis de la commission de concertation du 23 mai 2017 [...].

En application de l'article 191 ou de l'article 126/1, "des plans modifiés conformément aux conditions émises ci-dessus devront être soumises à l'approbation du collège des bourgmestre et échevins" ;

- la décision de refus prise le 12 avril 2018 par le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles, notifiée le 3 mai 2018 à la demanderesse et au fonctionnaire délégué pour les motifs suivants :
[...]

- le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 30 mai 2018 par la SPRL ORNG ;

Entendu le rapport de Madame [A.M] en séance du 12 juillet 2018 ;

Entendu, lors de cette même séance, Mesdames [L.G.] et [M.D.], représentant la Ville de Bruxelles ;

En présence de Madame [I.D.] de la Direction Conseil et Recours de Bruxelles Urbanisme et Patrimoine ;

Considérant que le recours est recevable ;

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en liseré de noyau commercial, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) et le long d'un espace structurant au plan régional d'affectation du sol ;

Considérant qu'il se situe dans la zone de protection Unesco de la Grand-Place ainsi que dans la zone de protection des biens classés qui composent la Grand-Place ;

Considérant que la demande porte sur un étroit immeuble mitoyen, de gabarit R+3+toiture à deux versants, situé dans une rue donnant sur la Grand-Place et comportant un rez-de-chaussée commercial et un logement unifamilial aux étages ;

Considérant que la demande vise à changer l'utilisation de commerce, de coiffeur en commerce de ventes de frites et gaufres à emporter, à réaménager le logement unifamilial existant des étages et, en façade avant, à modifier la devanture commerciale et à remplacer les châssis des étages par des châssis en PVC blanc ; Qu'elle ne s'accompagne d'aucune modification de volume ;

Considérant qu'en cours d'instruction de la demande en 1^{ère} instance, la Ville de Bruxelles a invité la demanderesse à introduire des plans modifiés répondant aux conditions suivantes :

- ne pas réaliser de friterie/gaufre ;
- rehausser la hauteur de la baie de la devanture tout en maintenant le parement et les éléments saillants existants afin de s'inscrire dans l'ensemble des devantures ;
- remplacer les châssis en PVC situé aux étages par des châssis en bois reprenant les profils et les divisions des châssis d'origine ;

Que, dès lors que la demanderesse a fait savoir, le 10 janvier 2018, qu'elle n'était pas disposée à répondre aux deux premières conditions tout en déposant un nouveau plan dans lequel la troisième condition relative au placement de châssis en bois est remplie, la Ville de Bruxelles a refusé le permis d'urbanisme ;

Considérant qu'il résulte des travaux parlementaires de la session 2008-2009 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, préparatoires à l'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, que le dépôt de plans modifiés est irrévocable et produit leur substitution de plein droit aux plans originaux ;

Que, par conséquent, l'examen doit se faire sur la base de ce plan modificatif du 10 janvier 2018 ;

Considérant que, s'agissant de la nouvelle devanture commerciale intégrant la porte d'entrée, c'est à juste titre que la Ville de Bruxelles estime qu'il convient de maintenir le parement et les éléments saillants caractéristiques de l'architecture des années 60 ;

Qu'en effet, la modification sollicitée appauvrit les caractéristiques architecturales de la façade, ce qui va à l'encontre de la prescription 21 du PRAS relative à la ZICHEE ;

Considérant, en revanche, que le remplacement des châssis des étages ne pose pas de problème ;

Considérant que s'agissant de l'activité commerciale, celle-ci totalise une superficie de 27,5 m² et se compose, au rez-de-chaussée, d'un comptoir destiné à servir la clientèle, situé 1 m en retrait de l'entrée du magasin, ainsi qu'en arrière-plan, d'un côté, un plan de travail pour cuire les gaufres et, de l'autre, un plan de travail pour cuire les frites et, au sous-sol, d'un w-c et d'un local de stockage ;

Qu'il y a lieu, en vertu de la prescription 25, 3°, du PRAS relatif aux zones d'habitation, de s'assurer que l'activité sollicitée est compatible avec l'habitation avoisinante ;

Qu'il se constate que la hotte est pourvue d'un conduit d'évacuation ayant un diamètre d'à peine 20 cm, ce qui est insuffisant pour une hotte de type professionnel ; qu'il est acquis que l'installation d'un système d'extraction plus adéquat générera des bruits et des vibrations ;

Que, de plus, comme l'a mentionné la Ville de Bruxelles, ce type de commerce induit de nombreux déchets et odeurs qui sont source de nuisances pour les habitants ;

Qu'il s'ensuit que la compatibilité avec l'habitation avoisinante n'est pas avérée ; Que, dès lors, l'installation de ce type de commerce en ces lieux n'est pas de bon aménagement ;

Considérant, enfin, que s'agissant du maintien du logement unifamilial, dès le moment où cet immeuble de seulement 3,90 m de largeur de façade n'a pas d'accès distinct du commerce en façade, celui-ci devra impérativement demeurer à l'usage exclusif de l'exploitant du commerce ;

Qu'en outre, il y a lieu de constater qu'une seconde chambre est créée à l'avant des combles ; qu'en dérogation à l'article 3, § 3, 2°, du titre II du RRU, sa superficie nette de plancher n'est que d'environ 6,9 m², ce qui ne tend pas vers les 9 m² requis au § 1^{er}, 4° de ce même article ;

Considérant qu'il s'ensuit que la demande ne peut être acceptée.

Le Collège [...] rend l'avis suivant :

Article 1 : Le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé.

Article 2 : [...].

Article 3 : En l'absence de décision du Gouvernement sur rappel exercé conformément à l'article 173 du CoBAT, le présent avis tient lieu de décision de refus de permis d'urbanisme, en application de l'alinéa 3 de cet article ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en ce qu'il porte sur le second acte attaqué, estimant que le « refus de permis découle directement de l'effet de l'article 173, alinéa 3 (ancien) du CoBAT, et non d'un choix fait par une autorité, en sorte que cette lettre ne formalise aucune décision ; elle n'a qu'une portée reconnitive ».

IV.2. Appréciation

L'article 173 du CoBAT tel qu'applicable à la demande de permis qui a été introduite le 2 mai 2016 était rédigé comme suit :

« À défaut de notification de la décision dans le délai prévu à l'article 172, chacune des parties peut, par lettre recommandée, adresser un rappel au Gouvernement.

Lorsque le collège des bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire délégué mettent le Gouvernement en demeure, ils en adressent simultanément copie au demandeur en permis. À défaut, la lettre de rappel ne porte pas d'effets.

Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours à compter de l'envoi du rappel, le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision. À défaut d'avis du Collège d'urbanisme, la décision qui a fait l'objet du recours est confirmée. Dans le cas visé à l'article 164, alinéa 5, le permis est réputé refusé ».

La lettre attaquée du 4 mars 2025 ne contient qu'une information, à savoir le fait que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas repris de décision dans le délai qui lui était imparti et qu'en application de l'article 173 précité, l'avis émis par le collège d'Urbanisme tient lieu de décision. Une telle lettre ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le recours est *prima facie* irrecevable en ce qu'il est dirigé à l'encontre du second acte attaqué.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de « la violation de l'article 173/1 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire, de l'article 188/3 du CoBAT, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de

l'erreur manifeste d'appréciation , des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de sécurité juridique et de légitime confiance, ainsi que l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir et de l'arbitraire ».

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que l'article 173/1 du CoBAT prescrit que le dépôt de plans modifiés répondant aux conditions de cet article a un caractère irrévocable et produit leur substitution de plein droit aux plans originaux. Elle rappelle que « l'acte attaqué a fait l'objet d'un recours administratif, lequel a donné lieu à un avis du Collège d'urbanisme du 20 juillet 2018, d'un dépôt de plans modificatifs du 30 novembre 2018 (remplacés par ceux du 18 juillet 2024 à la suite de l'arrêt de Votre Conseil) ». Elle affirme que l'auteur des deux actes attaqués a procédé à l'examen de la demande de permis sur la base du plan daté du 10 janvier 2018, sans tenir compte des plans modificatifs précités, lesquels répondaient selon elle aux trois conditions de l'article 173/1 du CoBAT.

Dans une deuxième branche, elle rappelle que, conformément à l'article 188/3 du CoBAT, le Gouvernement dispose d'un délai de trente jours pour statuer à compter de l'envoi de la lettre de rappel, faute de quoi l'avis du collège d'Urbanisme relatif au projet tient lieu de décision. Elle soutient qu'aucun avis du collège d'Urbanisme n'a été donné quant au projet modifié, « de sorte que la lettre de rappel du 19 décembre 2024 ne pouvait porter d'effet procédural ».

Dans une troisième branche, elle soutient que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé dès lors que ne sont pas pris en considération les plans modificatifs remis postérieurement à cet avis.

VI.2. Appréciation

Les trois branches du moyen reposent sur le postulat erroné que la décision de refus de permis d'urbanisme est prise le 19 janvier 2025 alors que le collège d'Urbanisme a émis son avis défavorable le 20 juillet 2018, en manière qu'il ne pouvait tenir compte de plans modificatifs déposés postérieurement, le 30 novembre 2018 et le 18 juillet 2024 ni motiver son avis en fonction. La circonstance que, par l'effet de l'article 173 précité du CoBAT, cet avis défavorable tient lieu de décision à l'issue du délai imparti au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour envoyer sa décision ne modifie pas cet état de fait.

Le premier moyen n'est sérieux en aucune de ses branches.

VII. Second moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris « de la violation de l'article 28 du CoBAT, de la violation de la prescription générale 2.5.3 et de la prescription particulière 21 du plan régional d'affectation du sol approuvé par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs, et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, la partie requérante fait grief à la décision de refus du permis d'urbanisme d'être fondée sur des critères environnementaux, alors que, selon elle, l'article 28 du CoBAT ainsi que la prescription générale 2.5.3 et la prescription particulière 21 du plan régional d'affectation du sol limitent l'appréciation de l'autorité aux caractéristiques urbanistiques du projet. Elle prend pour exemple le motif selon lequel « ce type de commerce induit de nombreux déchets et odeurs qui sont source de nuisances pour les habitants ».

Dans une seconde branche, elle critique la motivation de l'acte attaqué en soutenant que celui-ci repose notamment sur des motifs vagues et incompréhensibles tels que « l'installation de ce type de commerce en ces lieux n'est pas de bon aménagement ».

VII.2. Appréciation

Dans le cadre de l'examen d'une demande de permis d'urbanisme, l'autorité administrative doit apprécier si le projet participe d'un bon aménagement des lieux. Entrent dans le cadre de cette appréciation les éventuelles nuisances pour les riverains que la réalisation du projet est susceptible d'engendrer en termes de déchets et d'odeurs. Par ailleurs, le collège d'Urbanisme ayant émis son avis défavorable, qui tient lieu de décision de refus de permis, antérieurement au dépôt de plans modificatifs le 30 novembre 2018, il ne peut lui être fait grief de ne pas avoir tenu compte d'un changement de diamètre de la hotte, lequel ressort de ces derniers plans.

En ce qui concerne la modification de la devanture commerciale, le collège d'Urbanisme a considéré que « c'est à juste titre que la Ville de Bruxelles estime qu'il convient de maintenir le parement et les éléments saillants

caractéristiques de l'architecture des années 60 » et qu'en effet, la modification sollicitée appauvrit les caractéristiques architecturales de la façade, ce qui va à l'encontre de la prescription 21 du PRAS relative à la ZICHEE ». Ces motifs permettent de comprendre pourquoi l'auteur de la décision attaquée a considéré que le projet ne répondait pas à la prescription précitée, laquelle indique que la modification de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public doit tendre vers la sauvegarde, la valorisation de leurs qualités culturelles, historiques ou esthétiques, ou leur embellissement et n'exige pas la démonstration que le projet est « incompatible » avec l'ensemble des devantures de la rue ou en quoi il constitue une « incohérence » avec celles-ci.

Enfin, l'acte attaqué n'est pas motivé par la considération qu'il serait préférable de trouver une autre vocation au commerce. Ce grief manque en fait.

Il résulte de ce qui précède que le second moyen n'est pas sérieux.

VIII. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 23 mai 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly