CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 266.897 du 4 juin 2026

A. 236.087/XV-5037

En cause : **la société à responsabilité limitée SHANGHAI 7**,
ayant élu domicile chez
M^es Morgane CRISPIN et
Nicolas BARBIER, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

2. le collège d'Urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale.

Partie intervenante :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 14 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2021, notifié le 14 février 2022, relatif au recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [qu'elle a introduit] contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 26 septembre 2019 de refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser l'aménagement d'un logement au 2^e étage ainsi que le changement d'utilisation d'un rez-de-chaussée commercial en salon de massage et son extension au 1^er étage et dans le bâtiment arrière du bien sis rue des Éperonniers, 13 à 1000 Bruxelles ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 2 juin 2022, la ville de Bruxelles demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 9 juin 2022.

Les mémoires ampliatif et en intervention ont été régulièrement échangés.

M^me^ Ambre Vassart, 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire et la partie adverse a déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 janvier 2026.

M^me^ Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Morgane Crispin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Maxime Campus, *loco* M^e^ Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e^ Laura Grauer, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Ambre Vassart, auditeur, 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

III.1. Absence de dossier administratif

En vertu de l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, « lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ».

En l'espèce, la requête a été notifiée à la première partie adverse par un pli recommandé du greffe du Conseil d'État du 2 mai 2022, déposé à la Poste le même jour et réceptionné le 3 mai 2022. La première partie adverse disposait dès lors d'un délai de 60 jours expirant le 4 juillet 2022 pour transmettre son dossier administratif et déposer un mémoire en réponse, ce qu'elle s'est abstenue de faire.

Les faits cités par la partie requérante n'apparaissant pas manifestement inexacts, notamment au regard des mentions reprises dans la motivation de l'acte attaqué, des faits tels qu'exposés par la partie intervenante et des pièces déposées par ces parties, ils sont réputés prouvés.

III.2. Faits

1. La partie requérante exploite un rez-de-chaussée commercial sis rue des Éperonniers, 13 à 1000 Bruxelles. Cet immeuble est inscrit au PRAS en zone mixte. Il se situe également en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE), en liseré de noyau commercial et le long d'un espace structurant. Il se trouve également dans le périmètre du Règlement communal d'urbanisme zoné Grand-Place, patrimoine UNESCO Expression commerciale, adopté définitivement par le conseil communal en séance du 15 décembre 2008, approuvé par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 mars 2009 et publié au *Moniteur belge* le 19 mai 2009.

2. Le 17 novembre 2011, un premier procès-verbal de constat d'infraction est dressé à son encontre, constatant la transformation de la surface commerciale située au rez-de-chaussée en salon de massage et l'installation d'une enseigne « Shanghai 7 Massage » sur la façade avant ainsi que le fait que la façade avant a été peinte en blanc au niveau du rez-de-chaussée.

3. La façade avant est remise en état tandis qu'une demande de permis d'urbanisme est introduite par la partie requérante en vue de modifier l'utilisation du commerce au rez-de-chaussée en un salon de massage. Les services de la partie intervenante en accusent réception le 3 février 2017. Cette demande est refusée le 13 avril 2017. Une autre demande de permis introduite, relative à l'enseigne, est classée sans suite.

4. Par un courrier du 4 décembre 2017, la ville de Bruxelles informe la partie requérante que le bien est en infraction.

5. Le 2 mars 2018, la partie requérante introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme, ayant pour objet la régularisation des infractions précédemment constatées. Il en sera accusé réception le 13 septembre 2018.

6. Le 24 mai 2018, un second procès-verbal de constat d'infraction est établi et indique qu'en date du 26 avril 2018, le bien est toujours en infraction faute d'avoir obtenu un permis d'urbanisme.

7. Le 26 septembre 2019, le collège des bourgmestre et échevins de la partie intervenante refuse la demande de permis d'urbanisme. Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 1er octobre 2019.

8. Par un courrier daté du 31 octobre 2019, la partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à l'encontre de la décision de refus précitée.

9. La partie requérante et son conseil sont convoqués à une audition devant le collège d'Urbanisme le 12 décembre 2019.

10. Par un courrier daté du 16 décembre 2019, la partie requérante adresse une note au collège d'Urbanisme faisant suite à l'audition précitée.

11. Le 19 décembre 2019, le collège d'Urbanisme émet un avis défavorable sur la demande.

12. Par un courrier daté du 29 janvier 2020, la partie requérante adresse au service public régional Bruxelles Patrimoine et Urbanisme (Urban) une note d'observations en réponse à l'avis du collège d'Urbanisme. Cette note renvoie à de nouveaux plans visés à son inventaire.

13. Le 2 décembre 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un arrêté rejetant le recours introduit par la partie requérante et lui refusant le permis sollicité.

Celui-ci se présente, notamment, comme suit :

« Examen
Considérant que le recours est recevable ;
Considérant que le bien se trouve en zone mixte, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, en liseré de noyau commercial et le long d'un espace structurant au Plan régional d'affectation du sol ;
Qu'il est également situé dans la zone de protection d'un grand nombre de monuments érigés à proximité de la Grand-Place ainsi que dans la zone de

protection UNESCO - Grand-Place visée par le RCUZ du même nom approuvé par arrêté du Gouvernement du 26 mars 2009;
Que le bien se trouve enfin en zone restreinte définie par le Titre VI du RRU relatif aux publicités et enseignes ;
Considérant que la demande porte sur un immeuble mitoyen, de gabarit R + 2 + toiture à versants, relié à un arrière-bâtiment par une annexe latérale le long de la mitoyenneté de droite ; que le dossier ne fournit aucune situation de droit et que celle-ci ne peut être établie à défaut d'archives disponibles, notamment en ce qui concerne le gabarit des bâtiments annexe et arrière ; qu'en effet, les seuls permis produits par la Ville de Bruxelles remontent respectivement à 1962 et 1971 et n'intéressent que la façade à rue de l'immeuble ;
Considérant cependant que la requérante a déposé un extrait d'acte d'achat du bien datant de 1932, qui comprend une description détaillée d'une "maison à deux étages avec rez-de-chaussée à usage de commerce de détail et bâtiment de fond"; qu'il découle de ce document que la construction de l'immeuble est antérieure à 1932 et qu'il est donc d'office repris, à titre transitoire, à l'inventaire du patrimoine immobilier de la Région, de même qu'il a subi diverses modifications dont on ignore si elles nécessitaient un permis ni si une telle autorisation a été obtenue ;
Considérant que la demande telle qu'introduite vise à régulariser le changement d'utilisation d'un commerce de détail en salon de massage ainsi que le placement d'une enseigne lumineuse, perpendiculaire à la façade ; que cette demande s'inscrit dans un contexte infractionnel particulier dans la mesure où deux procès-verbaux dressés le 21 novembre 2011 (PV BR/104/11) et le 24 mai 2018 (PV BR/038/18) constatent qu'un changement de destination et/ou d'utilisation non autorisé a eu lieu entre 2009 et 2010 dès lors qu'un magasin de bibelots occupait le rez-de-chaussée commercial avant cette période et que le bien aux étages avait une fonction d'habitation jusqu'en 2000 (inscriptions à l'adresse) ; qu'en outre, une précédente demande de permis introduite par un autre exploitant, afin de régulariser la situation a abouti à une décision de refus en 2017, l'autorité faisant valoir que le projet compromettait la fonction résidentielle de l'immeuble et que le quartier comptait déjà un certain nombre de commerces similaires (réf. NOVA 04/AFD/594009) ;
Considérant que le projet se distingue de cette précédente demande en ce que l'intégralité de l'immeuble était affectée à du commerce et que désormais le salon de massage occupe le rez-de-chaussée et le 1er étage des bâtiments avant et arrière et qu'un logement mis à la disposition de l'exploitant est aménagé au 2e étage de l'immeuble à front de rue ; que, nonobstant la confusion dénoncée par la requérante dans le cadre de l'instruction du dossier en 1ère instance - une erreur se serait glissée dans les plans déposés au format AO -, c'est à juste titre que la Ville de Bruxelles a étendu l'objet de la demande au logement précité dès lors que le bien a vraisemblablement subi des transformations au cours des décennies passées en dehors de tout contrôle des autorités ; qu'en outre, l'affirmation de la requérante selon laquelle le logement du 2e étage serait existant et qu'il ne devrait pas se voir appliquer les normes du RRU ne peut être purement acceptée, d'une part parce qu'elle ne démontre pas la destination légale des étages de l'immeuble - le bien semble avoir été habité de manière ininterrompue entre 1962 et 2000 mais on ignore tout du nombre et de la répartition du ou des entité(s) concernés(s) -, d'autre part dans la mesure où le dernier projet ne prévoyait aucun logement et que le nouvel exploitant a hérité d'une situation infractionnelle où le commerce s'étendait à tous les niveaux du bien ;
Considérant qu'il convient également d'inclure la devanture proposée au stade de l'examen du recours dans la mesure où il ressort du procès-verbal BR/038/18 que jusqu'en 2009, la devanture était habillée de bois peint en vert foncé à l'exception du bandeau, que ses parties pleines sont actuellement en bois naturel de teinte plus claire et la hauteur de la vitrine n'est plus alignée avec celle de la porte ; qu'une comparaison avec l'élévation du permis de 1971 montre qu'aucune de ces descriptions n'est conforme à la dernière situation visée par les archives ,
Considérant qu'à la suite de l'audition devant le Collège d'urbanisme, la requérante a communiqué plusieurs pièces dont une coupe transversale du bien, une élévation de sa façade ainsi qu'un plan modifié du 2e étage ; qu'elle a également déposé un

nouveau plan modifié du 2e étage ainsi qu'une coupe longitudinale après que l'avis défavorable de ce même Collège ait été rendu ;
Considérant que le dépôt de plans modifiés est irrévocable et produit leur substitution de plein droit aux plans antérieurs ; qu'il convient par conséquent d'examiner la demande à l'aune des documents annexés au recours ainsi qu'aux courriels du 16 décembre 2019 et du 29 janvier 2020, à savoir :
- les plans non modifiés de la demande initiale, telle qu'introduite le 2 mars 2018 (pièce n°9 du recours) ;
- la coupe transversale jointe au courriel du 16 décembre 2019 (pièce n°16) ;
- l'élévation jointe au même courriel du 16 décembre 2019 (pièce n°22) qui supprime l'enseigne lumineuse ;
- le plan modifié du 2e étage joint au courriel du 29 janvier 2020 (pièce 28), qui inverse les fonctions des locaux arrière de l'immeuble à front de rue et destine au logement le stockage au dernier niveau de l'arrière-bâtiment ;
- la coupe longitudinale modifiée jointe au même courriel du 29 janvier 2020 (pièce n°29), qui corrige la hauteur de l'annexe de liaison au niveau du rez-de-chaussée ;
Considérant que l'enseigne lumineuse a été retirée au profit d'une enseigne perpendiculaire réalisée sous forme de potence en fer forgé, à l'instar des dispositifs qui signalent les autres commerces de ce tronçon de la rue ; que si celle-ci n'est pas dispensée d'autorisation contrairement à ce qu'allègue la requérante - l'article 25, 2° de l'arrêté du 13 novembre 2008 relatif aux actes et travaux dits de minime importance ne prévoit qu'une dispense d'avis de la Commission royale des monuments et sites lorsque le bien se trouve dans une zone de protection visée aux articles 228 et 237 du CoBAT -, il est constaté que son placement a été autorisé en 2018 pour une durée maximale de 9 ans (réf. NOVA 04/AFD/656642) ; qu'il est cependant rappelé que toute enseigne doit être enlevée dès la fin de l'activité à laquelle elle est associée, conformément à l'article 35 du Titre VI du RRU, et que le maintien de l'enseigne Shanghai 7 est conditionné par la régularisation de l'activité du salon de massage concerné;
Considérant que les fonctions de commerce et de logement se répartissent comme suit au sein de l'immeuble :
- le commerce occupe le rez-de-chaussée et le 1er étage des bâtiments avant et arrière et comprend des locaux de stockage situés aux mêmes niveaux ainsi qu'à l'entresol ;
- le logement est aménagé au 2e étage de l'immeuble à front de rue et comprend des locaux de rangement aux sous-sol et combles de celui-ci, ainsi qu'au 2e étage de l'arrière-bâtiment ;
Que la destination projetée du bien est entièrement commerciale dès lors que le logement ne dispose pas d'une entrée distincte depuis la rue et qu'il constitue l'accessoire du commerce principal de salon de massage ;
Considérant que nonobstant l'impossibilité d'apprécier la situation légale de l'immeuble sur base de documents d'archives, l'acte notarié communiqué par la requérante au stade du recours permet de raisonnablement supposer qu'en 1932, le commerce occupait uniquement le rez-de-chaussée, soit un "magasin vers la rue" et un "arrière-magasin" avec bureau dans l'arrière-bâtiment, tandis que les étages se composaient de "chambres" qui auraient formé un logement accessoire à cette époque - la présence de sanitaires au rez-de-chaussée plaide en ce sens ; que l'on peut cependant douter du maintien de cette situation dans la mesure où une photo du commerce de bibelots en 2009 montre que la porte d'entrée de l'immeuble donnait sur un sas percé de deux autres portes, ce qui tend à indiquer que le commerce et le(s) logements) aux étages étaient desservis par des accès séparés ;

Qu'en ce qui concerne le gabarit des bâtiments annexe et arrière, la présence du w-c dans la cour et d'un dégagement de liaison au 1er étage confirment l'existence d'une annexe R + 1 mais ne dit rien quant à son emprise ; qu'enfin, le gabarit de l'arrière-bâtiment aurait été augmenté dès lors que l'acte fait référence à une construction R + 1 + toiture à versant et qu'il comprend en fait deux étages et un toit plat, une situation ne pouvant être datée mais qui semble effective dès 1971 (Bruciel) ; que l'introduction d'une demande de permis auprès de la Ville de

Bruxelles en vue de la régularisation de cette rehausse s'impose dès lors que celle-ci serait irrégulière ;

Considérant que le projet est conforme à la prescription 0.12, 7°, du PRAS qui autorise la modification de la destination d'un logement, notamment en zone mixte, afin de permettre la création ou l'extension aux rez-de-chaussée et 1er étage d'un commerce en liseré de noyau commercial ; que la prescription 22 du même plan affecte prioritairement au commerce le rez-de-chaussée des immeubles situés dans ces liserés et permet la même affectation aux étages pour une superficie de plancher allant jusqu'à 1000 m^2 par immeuble et par projet, lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité ;

Considérant qu'indépendamment du changement d'utilisation sollicité, il convient de s'assurer que les conditions locales du bien sont compatibles avec une affectation entièrement commerciale, étant entendu que seuls le rez-de-chaussée et le 1er étage sont exploités à cette fin et que le 2e étage accueille un logement accessoire ; que cette question s'analyse tant au regard du quartier considéré que de l'immeuble au sein duquel les espaces commerciaux et de logement sont censés coexister ;
Considérant que si le quartier et la typologie de l'immeuble concerné se prêtent éventuellement à la configuration d'un commerce sur deux niveaux avec logement accessoire, encore faut-il que ce dernier soit de qualité, *quod non* dans le cas d'espèce ; qu'en effet, l'appartement déroge aux articles 3, 7 et 8 du Titre II du RRU en ce qu'il ne comprend en son sein ni salle de bain ni w-c et que sa pièce principale de séjour à l'avant, cuisine comprise, atteint à peine les 20 m^2 ; que la présence de deux salles de bain avec w-c aux niveaux inférieurs n'est pas pertinente dès lors qu'elles font partie du commerce et sont accessibles à son personnel et peut-être également à sa clientèle et que, pour prétendre à la qualification de logement, l'appartement visé doit intégrer l'ensemble des fonctions qui définissent celui-ci ; que, s'agissant du séjour, l'existence d'un "salon" de 10 m^2 à l'arrière ne comble pas la carence en termes de superficie dès lors qu'un hall de près de 8 m^2 sépare ces deux pièces ; qu'à cela s'ajoute enfin une répartition incohérente et peu pratique des locaux de rangement, le sous-sol et le 2e étage de l'arrière-bâtiment devant bénéficier au commerce plutôt qu'au logement, et qu'il conviendrait à cet égard d'illustrer la cave et son accès pour en apprécier l'articulation avec le reste de l'immeuble ;
Considérant que l'appartement visé résulte d'un aménagement inapproprié et/ou d'une extension excessive de la fonction commerciale ; que la circonstance qu'il constitue l'accessoire du commerce et soit destiné à son exploitant, ou encore que la construction de l'immeuble soit relativement ancienne, ne dispense pas la requérante de proposer un logement de qualité qui réponde au bon aménagement des lieux ainsi qu'à la règlementation en vigueur - qui, pour rappel, opère certaines distinctions entre constructions neuves et existantes ainsi qu'entre logements neufs et existants au sein de ces dernières ;
Considérant, quant au commerce, que le changement d'utilisation remonte à juillet 2009 d'après le procès-verbal du 24 mai 2018 ; qu'à cet égard, il convient de nuancer l'affirmation de la requérante selon laquelle ce changement ne requerrait la réalisation d'aucuns travaux, dès lors que l'on observe une modification de la devanture concomitante à l'installation du salon de massage ;
Qu'il s'agit donc d'apprécier ces deux aspects du dossier à la lumière de la règlementation et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur à cette époque, soit à partir de l'arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme ainsi que du RCUZ "Grand-Place, patrimoine UNESCO - Expression commerciale" approuvé par arrêté du 26 mars 2009 ;
Considérant que l'article 2 de l'arrêté du 12 décembre 2002 précité soumet à permis préalable le changement d'utilisation d'un immeuble ou partie d'immeuble de commerce principalement orienté vers la vente de biens meubles en commerce principalement orienté vers la fourniture de services, lorsque celui-ci est situé le

long d'un liseré de noyau commercial ou dans une galerie marquée d'un "G" ; que le préambule de cet arrêté précise que le développement des commerces de service au détriment des commerces de biens meubles doit être contrôlé en vue de préserver l'attractivité commerciale des quartiers concernés ;
Qu'en effet, la diversité de l'offre commerciale dans un quartier constitue un élément d'appréciation de la qualité du cadre de vie, et donc du bon aménagement des lieux, et qu'à ce titre, il revient à l'autorité de tenir compte de la présence d'autres établissements licites, offrant des services de même nature dans un périmètre rapproché ;
Considérant par ailleurs qu'il ne faut pas confondre l'examen d'une demande de régularisation, qui doit avoir égard à la règlementation et la conception du principe de bon aménagement des lieux en vigueur à l'époque des actes et travaux litigieux, avec l'appréciation du cadre urbain tel qu'il se présente au jour de l'introduction de cette demande ; que ce cadre est, par définition, susceptible d'évoluer substantiellement lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, plusieurs années séparent l'accomplissement des actes et travaux de la date à laquelle leur régularisation est demandée ; qu'il serait en effet contraire à l'objectif de préservation de la diversité commerciale d'un quartier d'examiner la présente demande en se focalisant abstraitement sur l'offre licite qui prévalait en 2009, alors que nombre de commerces de même nature ont entretemps été régularisés sur base d'une décision de l'autorité délivrante ;
Considérant que les alentours du bien comptent actuellement quatre commerces similaires dûment autorisés, à savoir :
- Rue des Chapeliers n°32 (permis du 12 mai 2015-réf. NOVA 04/SFD/563071) ;
- Rue de la Madeleine n°17 (arrêté du Gouvernement du 24 novembre 2016 - réf. NOVA 04/VFM/582059)
- Rue des Eperonniers n°6 (arrêté du Gouvernement du 9 mai 2018 - réf. NOVA 04/GOU/612862) ;
- Rue Duquesnoy n°22 (arrêté du Gouvernement du 29 novembre 2018 - réf. NOVA04/GOU/653563) ;
Que la Ville de Bruxelles en recense le double dans sa décision de refus mais que tout porte à croire que les autres commerces mentionnés ne sont pas réguliers ou en cours d'exploitation, à défaut de permis connu ; que c'est donc à juste titre que la requérante et le Collège d'urbanisme écartent ces établissements du champ d'appréciation de la demande ;
Considérant que les quatre commerces licites visés *supra* se trouvent dans un rayon de 200 m du bien, dont un situé à une quinzaine de mètres seulement ; qu'en autoriser un cinquième dans un périmètre aussi restreint porterait atteinte à la diversité commerciale du quartier, d'autant que le bien accueillait auparavant un magasin d'antiquités et bibelots, soit un commerce de biens meubles qui participait aussi bien de la diversité que de l'identité de ce quartier touristique hautement représentatif de la capitale ;
Considérant enfin que la devanture proposée ne présente pas une finition de qualité en relation avec les caractéristiques esthétiques et architecturales de la façade de l'immeuble, contrairement à ce qu'exige l'article 5 du RCUZ Grand-Place ; que si un habillage des matériaux de façade peut s'envisager à condition notamment de s'intégrer harmonieusement à cette dernière et de ne pas constituer un bardage ou panneautage en bois léger, la devanture proposée ne peut être acceptée au regard de l'article 7, § 1er du règlement précité, en ce que ses parties pleines et vitrées ne sont pas proportionnées et que l'allège en-dessous des baies du 1er étage excède la limite de la de la hauteur de la façade mesurée entre le niveau du trottoir et le seuil de ces baies ;
Considérant qu'à la lumière des motifs qui précèdent, le projet n'est pas conforme au bon aménagement des lieux et la régularisation demandée ne peut être acceptée; qu'il en va tant de l'utilisation commerciale et de son expression esthétique visible, qui ne s'accordent pas avec le cadre urbain environnant et portent atteinte à sa diversité, que de l'articulation des fonctions au sein de l'immeuble, eu égard aux défauts majeurs qui affectent le logement proposé.
Sur proposition du Ministre chargé de l'Urbanisme et des Monuments et Sites,
Arrête :

Article 1er - Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la S.C.R.L. SHANGHAI 7 contre la décision du Collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles de refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser l'aménagement d'un logement au 2e étage ainsi que le changement d'utilisation d'un rez-de-chaussée commercial en salon de massage et son extension au 1er étage et dans le bâtiment arrière du bien sis rue des Eperonniers, 13, est déclaré recevable mais non fondé.
Art. 2 - Le permis d'urbanisme est refusé.
[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notifié à la partie requérante par un courrier du 14 février 2022.

IV. Désignation de la partie adverse

Dans la procédure ayant donné lieu à l'acte attaqué, le collège d'Urbanisme est chargé de remettre un avis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En l'espèce, dans le respect du mécanisme organisé par l'article 173 du CoBAT, alors en vigueur, son avis ne tient pas lieu de décision. Son acte est donc simplement préparatoire à la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2021 et ne lie pas l'autorité de recours, en sorte qu'il ne fait pas grief par lui-même. En outre, le collège d'Urbanisme n'est pas l'auteur du seul acte attaqué, qui est la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prise à la suite de son avis. Enfin, en tout état de cause, il est un organe de la Région de Bruxelles-Capitale dénué de personnalité juridique.

Il s'ensuit que seule la Région de Bruxelles-Capitale doit être maintenue à la cause en qualité de partie adverse.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation du principe du délai raisonnable ». Elle fait valoir, en substance, que le délai d'ordre incombant à la partie adverse pour statuer a été largement dépassé à tel point qu'elle n'était plus compétente *ratione temporis* lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

Dans son mémoire ampliatif, elle affirme que la jurisprudence portant sur le droit wallon invoquée par la partie intervenante n'est pas transposable en l'espèce s'agissant d'apprécier son intérêt au moyen. Elle estime par ailleurs qu'elle n'avait

aucun intérêt à envoyer un rappel au gouvernement, compte tenu de l'avis défavorable du collège d'Urbanisme qui risquait d'être maintenu à l'issue du délai et parce qu'elle espérait encore obtenir une décision favorable, au même titre que d'autres salons de massage dans le quartier. Elle soutient que si le Conseil d'État reconnaît la violation de ce principe, la décision attaquée devra être annulée, ce qui contraindrait l'autorité à réexaminer une nouvelle demande de permis *ab initio*, la demande initiale ne pouvant plus servir de base à une nouvelle décision. Elle explique que le contexte a changé depuis lors, un salon de massage ayant vu son permis annulé par le Conseil d'État, ce qui lui donnerait une chance d'obtenir satisfaction. Elle ajoute que le Conseil d'État a déjà jugé recevable un moyen fondé sur le dépassement du délai raisonnable de 14,5 mois et qu'en l'espèce, un délai de 674 jours s'est écoulé entre la clôture de l'instruction et la décision, ce qui excède largement les délais jugés raisonnables par la jurisprudence. Enfin, elle souligne que la partie adverse n'a pas défendu sa décision dans la présente procédure et n'y porte par conséquent pas d'intérêt.

Dans son dernier mémoire, elle maintient qu'elle dispose d'un intérêt au moyen, « étant donné que l'introduction d'une nouvelle demande de permis nécessite des dépenses considérables dans son chef (honoraires d'architecte et d'avocats, frais de traduction) ».

V.2. Appréciation

Dans leur version applicable en l'espèce, les articles 172 et 173 du CoBAT disposaient comme suit :

« Art. 172. Le Gouvernement notifie sa décision aux parties dans les trente jours de l'envoi de l'avis du Collège d'urbanisme ou, à défaut d'avis, de l'expiration du délai d'avis.

Art. 173. 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 ».

Tant que le gouvernement n'est pas saisi de la lettre de rappel visée à l'article 173 du CoBAT, le délai de trente jours qui lui est imparti par l'article 172 du même Code pour statuer n'est pas un délai de rigueur mais un délai d'ordre. Il s'agit

d’un délai indicatif dont la méconnaissance n’implique, en principe, pas l’incompétence de l’auteur de l’acte.

Cette absence de sanction ne dispense, cependant, pas l’autorité administrative de respecter le principe général de droit du délai raisonnable. Ce principe, de valeur législative et dérivé du principe général de bonne administration, est susceptible d’être appliqué à l’ensemble des décisions administratives. Le délai raisonnable dans lequel toute autorité administrative doit prendre une décision commence à courir à partir du moment où elle est en mesure de le faire.

L’appréciation du caractère raisonnable ou non d’un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Ainsi, le dépassement du délai raisonnable doit être apprécié *in concreto*, c’est-à-dire en tenant compte des éléments spécifiques de chaque affaire, des circonstances de la cause, de la nature de l’affaire et de sa complexité, du comportement de l’administré concerné et de celui de l’autorité.

Tout dépassement du délai de trente jours prévu par l’article 172 du CoBAT ne constitue pas nécessairement une violation de l'obligation d'agir dans un délai raisonnable puisque, à l'expiration de ce délai, s'ouvre notamment au profit du demandeur de permis la possibilité d'adresser un rappel qui fait alors courir un délai de rigueur de trente jours dans lequel l'adoption d'un acte régulier est encore possible.

En l’espèce, la partie requérante, qui est la demanderesse de permis, expose qu’au motif qu’elle espérait une décision favorable à la suite de son recours contre le refus de permis d’urbanisme décidé par la partie intervenante, elle n’a pas adressé au gouvernement la lettre de rappel prévue à l’article 173 du CoBAT qui aurait pourtant ouvert un délai de rigueur de trente jours à la partie adverse pour lui envoyer sa décision, sous peine que l’avis du collège d’Urbanisme tienne lieu de décision. À défaut d'avoir exercé cette faculté, la partie requérante n'a pas intérêt au moyen.

Il s’ensuit que le premier moyen est irrecevable.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen de « la violation de l’article 14, point 5 de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, des articles 2 et 3 du Code Bruxellois de l’Aménagement du Territoire (“CoBAT”), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs,

du principe général de motivation matérielle des décisions, du principe général de bonne administration imposant le devoir de motivation interne des actes administratifs, de l'absence d'examen sérieux du dossier, du devoir de minutie et de l'excès de pouvoir et du principe de sécurité juridique, de l'erreur manifeste d'appréciation, du revirement d'attitude ».

Dans une première branche, exposée à titre principal, elle fait, en substance, valoir que la partie adverse a appliqué un test économique interdit par la directive invoquée au moyen en considérant l'existence légale de quatre autres salons de massage dans les environs de l'immeuble objet de la demande et qu'elle a violé le principe de libre circulation des services, sans en expliciter les motifs.

À titre subsidiaire, « [d]ans l'hypothèse où la partie adverse [fournirait] *a posteriori* une motivation indiquant qu'elle aurait respecté la [directive 2006/123/CE] », elle demande au Conseil d'État de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 14, point 5 de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : est-il respecté par la décision attaquée en ce que celle-ci refuse d'autoriser un 5ième salon de massage dans le périmètre de la Grand-Place de Bruxelles ? ».

Dans une deuxième branche, subsidiaire, elle expose que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse s'est écartée de l'avis pourtant favorable du collège d'Urbanisme, lequel « ne s'opposait pas au changement d'utilisation du bien en salon de massage ». Par ailleurs, même si elle admet que la diversité de l'offre commerciale est admise au titre de critère d'appréciation de la qualité de vie et du bon aménagement des lieux, elle estime qu'en l'espèce l'appréciation de la partie adverse est manifestement erronée « car elle est incompréhensible pour tout observateur averti », dans la mesure où elle se limite à affirmer qu'autoriser un cinquième salon de massage porterait atteinte à la diversité commerciale sans expliquer pourquoi il s'écarte sur ce point de l'avis du collège d'Urbanisme. Au vu de la première branche, elle ajoute que la partie adverse a commis une erreur de droit et de fait entrainant une erreur manifeste d'appréciation.

Dans une troisième branche, subsidiaire également, elle considère qu'en refusant un cinquième salon de massage contre l'avis du collège d'Urbanisme, favorable à la demande, la partie adverse a opéré un revirement d'attitude et porté atteinte à la sécurité juridique, sans se justifier suffisamment et en commettant ainsi une erreur manifeste d'appréciation. Elle vise en particulier, dans les développements de cette branche, l'acte attaqué en ce qu'il constate que le salon de massage existe depuis 2009 mais que quatre commerces de même nature ont entretemps été

régularisés et considère qu' « il ne faut pas confondre l'examen d'une demande de régularisation, qui doit avoir égard à la réglementation et à la conception du principe de bon aménagement des lieux en vigueur à l'époque des actes et travaux litigieux, avec l'appréciation du cadre urbain tel qu'il se présente au jour de l'introduction de cette demande ».

Dans son mémoire ampliatif, en ce qui concerne la première branche, elle rappelle en quoi consiste un test économique au sens de la directive 2006/123/CE et maintient qu'en considérant que la présence d'autres établissements licites offrant des services de même nature dans un périmètre rapproché de l'immeuble objet de la demande, la partie adverse a en réalité réalisé un tel test, pourtant interdit. Elle rapproche la manière dont a procédé la partie adverse du test économique prévu par l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 relative aux implantations commerciales.

À titre subsidiaire elle maintient qu'il est pertinent et conforme à l'article 267 du TFUE d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel car, selon elle, il résulte de la jurisprudence qu'elle cite que celle-ci accepte de vérifier la compatibilité d'un acte administratif individuel avec le droit de l'Union chaque fois que la question est posée par une juridiction nationale. Elle ajoute que la question préjudicielle qu'elle propose a pour but de clarifier l'interprétation du droit européen, en déterminant si le fait de refuser un permis d'urbanisme pour des motifs liés à la diversité de l'offre commerciale constitue un test économique interdit par la directive 2006/123/CE.

En ce qui concerne la deuxième branche, elle rappelle que le collège d'Urbanisme n'a pas considéré que la demande porterait atteinte à la diversité commerciale et que le nombre de salons de massage a diminué depuis l'annulation, par un arrêt du Conseil d'État du 31 mai 2022, d'un permis octroyé au salon de massage situé en face du sien. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas « ou ne permet plus » de comprendre en quoi un quatrième salon de massage ne pourrait pas être autorisé.

En ce qui concerne la troisième branche, elle cite les références de deux permis délivrés pour des commerces similaires par la partie adverse et conclut que la partie adverse a commis un revirement d'attitude injustifié.

VI.2. Appréciation

VI.2.1. Sur la première branche

Les articles 2 et 3 du CoBAT disposent comme suit :

« Art. 2. Le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments ainsi que de la mobilité.

Art. 3. Dans la mise en œuvre du présent Code, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux ».

L'acte attaqué, qui refuse d'octroyer un permis d'urbanisme en vue de régulariser notamment le changement d'utilisation d'un rez-de-chaussée commercial en salon de massage et son extension, contient le passage suivant :

« Qu'il s'agit donc d'apprécier ces deux aspects du dossier à la lumière de la règlementation et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur à cette époque, soit à partir de l'arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme ainsi que du RCUZ "Grand-Place, patrimoine UNESCO - Expression commerciale" approuvé par arrêté du 26 mars 2009 ;
Considérant que l'article 2 de l'arrêté du 12 décembre 2002 précité soumet à permis préalable le changement d'utilisation d'un immeuble ou partie d'immeuble de commerce principalement orienté vers la vente de biens meubles en commerce principalement orienté vers la fourniture de services, lorsque celui-ci est situé le long d'un liseré de noyau commercial ou dans une galerie marquée d'un "G" ; que le préambule de cet arrêté précise que le développement des commerces de service au détriment des commerces de biens meubles doit être contrôlé en vue de préserver l'attractivité commerciale des quartiers concernés ;
Qu'en effet, la diversité de l'offre commerciale dans un quartier constitue un élément d'appréciation de la qualité du cadre de vie, et donc du bon aménagement des lieux, et qu'à ce titre, il revient à l'autorité de tenir compte de la présence d'autres établissements licites, offrant des services de même nature dans un périmètre rapproché ;
Considérant par ailleurs qu'il ne faut pas confondre l'examen d'une demande de régularisation, qui doit avoir égard à la règlementation et la conception du principe de bon aménagement des lieux en vigueur à l'époque des actes et travaux litigieux, avec l'appréciation du cadre urbain tel qu'il se présente au jour de l'introduction de cette demande ; que ce cadre est, par définition, susceptible d'évoluer substantiellement lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, plusieurs années séparent l'accomplissement des actes et travaux de la date à laquelle leur régularisation est demandée ; qu'il serait en effet contraire à l'objectif de préservation de la diversité commerciale d'un quartier d'examiner la présente demande en se focalisant abstraitement sur l'offre licite qui prévalait en 2009, alors que nombre de commerces de même nature ont entretemps été régularisés sur base d'une décision de l'autorité délivrante ;
Considérant que les alentours du bien comptent actuellement quatre commerces similaires dûment autorisés, à savoir :

- Rue des Chapeliers n°32 (permis du 12 mai 2015-réf. NOVA 04/SFD/563071) ;
- Rue de la Madeleine n°17 (arrêté du Gouvernement du 24 novembre 2016 - réf. NOVA 04/VFM/582059)
- Rue des Eperonniers n°6 (arrêté du Gouvernement du 9 mai 2018 - réf. NOVA 04/GOU/612862) ;
- Rue Duquesnoy n°22 (arrêté du Gouvernement du 29 novembre 2018 - réf. NOVA04/GOU/653563) ;

Que la Ville de Bruxelles en recense le double dans sa décision de refus mais que tout porte à croire que les autres commerces mentionnés ne sont pas réguliers ou en cours d'exploitation, à défaut de permis connu ; que c'est donc à juste titre que la requérante et le Collège d'urbanisme écartent ces établissements du champ d'appréciation de la demande ;

Considérant que les quatre commerces licites visés *supra* se trouvent dans un rayon de 200 m du bien, dont un situé à une quinzaine de mètres seulement ; qu'en autoriser un cinquième dans un périmètre aussi restreint porterait atteinte à la diversité commerciale du quartier, d'autant que le bien accueillait auparavant un magasin d'antiquités et bibelots, soit un commerce de biens meubles qui participait aussi bien de la diversité que de l'identité de ce quartier touristique hautement représentatif de la capitale ».

La partie requérante dénonce une violation, par l'acte attaqué, de l'article 14, point 5, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Cette directive établit les « dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services ».

En ce qui concerne les dispositions relatives à la liberté d'établissement des prestataires, l'article 14 de la directive énumère diverses exigences au respect desquelles les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire. Cette disposition, comme les autres du chapitre III de la directive précitée, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (C.J.U.E. (gr. ch.), 30 janvier 2018, affaires jointes C-360/15 et C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44).

Parmi les « exigences interdites » énoncées par cette disposition, figure celle du « test économique », définie comme suit en son point 5) :

« l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente; cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général ».

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, les particuliers sont fondés à invoquer devant le juge national les dispositions d'une directive qui apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, dans tous les cas où la pleine application de celle-ci n'est pas effectivement assurée, c'est-à-dire non seulement en cas d'absence de transposition ou de transposition incorrecte de cette directive, mais aussi dans le cas où les mesures nationales qui transposent correctement ladite directive ne sont pas appliquées de manière à atteindre le résultat qu'elle vise (C.J.U.E., 11 juillet 2002, affaire C-62/00, *Marks & Spencer*, point 27, ECLI:EU:C:2002:435).

À l'appui de la première branche de son moyen, la partie requérante ne dénonce pas une mauvaise transposition de la directive 2006/123/CE précitée.

Comme le précise le considérant 9 du préambule de cette directive, celle-ci s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité et non aux exigences « telles que […] la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, les normes en matière de construction, ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé ».

Le considérant 66 du même préambule expose par ailleurs ce qui suit :

> « L'accès à une activité de services ou son exercice sur le territoire d'un État membre ne devrait pas faire l'objet d'un test économique. L'interdiction des tests économiques comme condition préalable à l'octroi d'une autorisation devrait viser les tests économiques en tant que tels, et non les autres exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement urbain, la politique sociale ou la santé publique. L'interdiction ne devrait pas affecter l'exercice des compétences des autorités chargées de l'application du droit de la concurrence ».

En l'espèce, en refusant d'accorder un permis d'urbanisme au motif que le projet visé par la demande impliquera un manque de diversité de l'offre commerciale dans un quartier, l'autorité ne procède ni directement ni indirectement à un test économique interdit par la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006. Tout au plus exprime-t-elle une exigence qui relève de « raisons impérieuses d'intérêt général » au sens de cette même directive puisque 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 cela ressort des travaux parlementaires relatifs à

l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (*Doc.,* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, A-528/2, pp. 15-17 et 36).

La première branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

La partie requérante souhaite, à titre subsidiaire, que soit posée une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, tendant à savoir si l'article 14, point 5 de la directive 2006/123/CE « est respecté par la décision attaquée en ce que celle-ci refuse d'autoriser un 5ème salon de massage dans le périmètre de la Grand-Place de Bruxelles ».

L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose comme suit :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :
a) sur l'interprétation des traités,
b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.
Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.
Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.
Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais ».

En application de la jurisprudence *Cilfit* (C.J.C.E., 6 octobre 1982, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, point 21) et *Consorzio Italian Management* (C.J.U.E., gr. ch., 6 octobre 2021, ECLI:EU:C:2021:799, points 33 et s.), une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit n'est pas tenue de renvoyer une question d'interprétation de droit communautaire soulevée devant elle si elle constate que la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige, ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.

En l'espèce, la question préjudicielle suggérée n'est pas pertinente. Elle porte sur la compatibilité d'un acte administratif individuel avec le droit de l'Union européenne. Elle ne relève pas de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, dès lors qu'elle ne soulève aucune question portant sur l'interprétation

du traité sur l'Union européenne ou du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ni de question d'interprétation de la directive 2006/123/CE ou de compatibilité de celle-ci avec les traités.

La question préjudicielle suggérée par la partie requérante ne doit pas être posée à la Cour de justice de l'Union européenne.

VI.2.2. Sur la deuxième branche

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Les exigences en matière de motivation formelle ne requièrent pas de l'autorité qu'elle communique les motifs de ses motifs.

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement à celles-ci et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans un sens déterminé, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de l'objection émise.

Enfin, 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. Il faut que l'appréciation soit incompréhensible pour tout observateur averti. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Le simple fait qu'une instance consultée ne partage pas l'appréciation émise par l'autorité délivrante est insuffisant pour démontrer que celle-ci a retenu une

appréciation qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente n'aurait pu formuler.

En l'espèce, dans son avis, le collège d'Urbanisme a pris position comme suit sur le point relatif à la diversité commerciale :

« Considérant que la circonstance qu'il existe d'autres commerces du même type dans le quartier n'est pas une raison suffisante pour refuser le permis d'urbanisme, d'autant qu'il doit être tenu compte de leur caractère licite ; que l'examen des environs immédiats de la demande révèle quatre salons de massages autorisés dans le périmètre de la Grand-Place-Unesco ; que ce nombre n'est pas excessif ».

La partie adverse, dans le passage de l'acte attaqué précité, expose non seulement les raisons pour lesquelles elle estime que le nombre de salons de massages est trop élevé en faisant la différence entre le nombre de ces établissements selon qu'ils sont ou non régularisés, mais également les raisons liées aux caractéristiques touristiques et représentatives de la capitale qui la poussent à tirer cette conclusion.

La motivation de l'acte attaqué permet ainsi à la partie requérante de comprendre la raison pour laquelle l'autorité de recours estime, contrairement au collège d'Urbanisme, que la régularisation d'un salon de massage supplémentaire dans le quartier nuit au bon aménagement des lieux. La partie requérante ne démontre pas qu'en considérant la nécessité de maintenir la diversité de l'offre commerciale pour les motifs exposés dans l'acte attaqué, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

VI.2.3. Sur la troisième branche

Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, une autorité administrative peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude injustifié lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou voisins. Dans ce cas, elle doit motiver particulièrement sa nouvelle décision. Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative opère ce revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité se départit d'une précédente appréciation s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée se succèdent dans un délai relativement rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative, ni fait apparaître d'élément nouveau expliquant la contradiction. Un

revirement d'attitude non justifié ne peut être critiqué que dans le chef d'une même autorité administrative.

En l'espèce, la partie requérante cite deux exemples, dans son mémoire en réplique, de permis octroyés sur recours par la partie adverse respectivement en 2016 et 2018 alors que l'acte attaqué a été adopté en 2021. À supposer ces autorisations suffisantes en nombre et suffisamment rapprochées pour être qualifiées d'attitude continue, susceptible de revirement, il ne peut être conclu à l'insuffisance de la motivation de l'acte attaqué à cet égard, dès lors qu'il énonce clairement les éléments contextuels propres à l'espèce ayant conduit la partie adverse à statuer en ce sens. Il est renvoyé à l'examen des deux autres branches du moyen en ce qui concerne cette motivation.

En refusant de régulariser le salon de massage de la partie requérante, installé depuis 2009, pour les motifs exposés dans l'acte attaqué, la partie adverse n'a pas violé le principe de sécurité juridique mais a démontré que son appréciation du bon aménagement des lieux n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

Le deuxième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen de « la violation des articles 87 et 88 du CoBAT, des articles 1, 3, 7 et 8 du Titre II du Règlement régional d'urbanisme (RRU), du principe de proportionnalité et du raisonnable, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, du principe de précaution et de diligence, du principe de légitime confiance et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, exposée à titre principal, elle constate que la partie adverse a fondé l'acte attaqué sur le non-respect des articles 3, 7 et 8 du titre II du RRU alors que, selon elle, ces dispositions ne sont pas applicables à la demande de permis ou, à tout le moins, auraient dû faire l'objet d'une application conforme au statut de « construction existante » de l'immeuble en espèce. Elle relève que le bien était déjà construit avant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et partant, est à considérer comme une construction existante. Elle produit un acte d'achat attestant que le bien a été acquis en 1932 et existait donc déjà à cette date. Elle estime qu'en scindant sa demande de permis, la partie intervenante a statué *ultra petita* dès lors qu'elle a aussi étendu la demande à la régularisation d'un

logement au 2ème étage. Elle conclut qu'en toute hypothèse, s'agissant d'une construction existante, les normes du RRU ne s'appliquent que dans les limites propres à une construction existante prévues à l'article 1er du titre II. Or, elle estime que ces limites ne sont pas rencontrées en l'espèce de telle sorte que les articles du RRU cités dans la motivation de l'acte attaqué ne sont en réalité pas applicables à la demande. Selon elle, la partie adverse considère de manière erronée que parce que le bien a été occupé pendant de nombreuses années en tant que logement, une modification de ce nombre de logements est à constater. Elle affirme qu'il s'agit d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où la situation factuelle du bien est déduite d'éléments hypothétiques et du manque d'informations dont disposait la partie adverse.

Dans une seconde branche, subsidiaire, elle reproche à l'acte attaqué de n'être pas motivé relativement aux arguments soulevés dans les différentes notes qu'elle a déposées dans le cadre de son recours. Elle estime que l'acte n'explique pas en quoi les prescriptions du titre II du RRU sont appliquées au bien en tant que logement neuf alors qu'elle a défendu qu'il s'agissait pourtant d'une construction existante limitant ainsi l'applicabilité des dispositions en cause. Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas évoquer sa demande de dérogation subsidiaire ni son argumentaire relatif à l'imperméabilité critiquée entre le logement et le commerce tenant notamment à l'ancienneté du bâtiment, au risque d'atteinte à la stabilité qu'engendreraient les modifications souhaitées par la partie adverse et à l'inadéquation des surfaces de l'immeuble aux normes du RRU.

Dans son mémoire ampliatif, en ce qui concerne la première branche, elle explique les raisons pour lesquelles la demande de permis d'urbanisme porte sur une construction existante, antérieure même à 1932. Elle explique que, s'agissant d'une construction existante, les normes du titre II du RRU ne peuvent s'y appliquer que dans les limites énoncées à son article 1er et affirme qu'aucune des hypothèses qui y sont visées n'est rencontrée en l'espèce. Elle estime que les raisons avancées dans l'acte attaqué pour justifier l'applicabilité des normes du titre II en l'espèce apparaissent peu compréhensibles et, en tout état de cause, erronées. En particulier, elle ne comprend pas comment la partie adverse, qui reconnait dans l'acte attaqué la fonction d'habitation des étages du bien entre 1962 et 2000, peut estimer que la destination de logement ne peut être simplement acceptée au motif qu'on ignorerait tout du nombre et de la répartition des logements concernés pour ensuite supposer que la demande de permis d'urbanisme implique forcément une modification soit du nombre, soit de la répartition du ou des logements et la traiter en cette qualité. Elle critique également le fait que la partie adverse s'est fondée sur le fait qu'elle a hérité d'une situation infractionnelle, dans laquelle le commerce s'étendait à tout l'immeuble, pour considérer que la demande de permis porte nécessairement sur la

création d'un nouveau logement. Elle estime que la situation infractionnelle créée par l'exploitant précédent n'a pas pu avoir pour effet de changer la destination légale de l'immeuble aux étages, soit le logement, de sorte que la demande de permis d'urbanisme ne peut porter sur la création d'un nouveau logement. Elle fait valoir à cet égard que la notion de « réimplantation » utilisée par la partie adverse n'a aucune existence légale. Elle soutient qu'en tout état de cause, même s'il fallait considérer que les normes d'habitabilité du titre II sont applicables à cette construction, il n'est pas établi que la partie adverse les aurait appliquées en tenant compte du fait qu'il s'agit d'une construction existante. Elle fait notamment valoir que l'acte attaqué ne contient aucune considération démontrant que la partie adverse a apprécié si les actes et travaux projetés « tendent » ou non au respect des normes de l'article 3. Elle estime également que même si les articles 7 et 8 du RRU ne « règlent pas par eux-mêmes leur application aux constructions existantes », la partie adverse aurait dû prendre ce fait en considération dans le cadre de son appréciation des circonstances concrètes de la cause.

Sur la seconde branche, elle soutient que l'argumentation reproduite par la partie adverse et la partie intervenante n'est pas de nature à rencontrer les principales critiques développées dans le cadre du recours en réformation tenant notamment à l'inadéquation des surfaces de l'immeuble aux normes du RRU et aux risques d'atteinte à la stabilité de l'immeuble.

Dans son dernier mémoire, elle réitère en substance son argumentation. Sur la seconde branche, elle considère que l'insuffisance de la motivation de l'acte attaqué peut être constatée sans pour autant que le Conseil d'État n'intervienne comme arbitre des appréciations divergentes des parties sur ces points, puisque la partie adverse n'a, selon elle, pas effectué une telle appréciation dans l'acte attaqué.

VII.2. Appréciation sur les deux branches réunies

L'article 1er, § 3, du titre II du règlement régional d'urbanisme est rédigé comme suit :

« Le présent titre s'applique :
1° aux actes et travaux relatifs à un immeuble neuf ;
2° aux actes et travaux relatifs à une construction existante dans la mesure où ceux-ci ne visent pas au maintien de cette construction mais impliquent la construction d'une extension ou d'un étage supplémentaire, la modification du nombre de logements, la modification des destinations ou de leur répartition, ou la modification d'une caractéristique du logement réglementée par le présent titre ».

L'article 3 du même règlement dispose comme suit :

« § 1. Sans préjudice du § 2, tout logement dans un immeuble neuf respecte les superficies minimales de plancher nettes suivantes :
1° pour la pièce principale de séjour, 20 m² ;
2° pour la cuisine, 8 m² ;
3° si la cuisine est intégrée à la pièce principale de séjour, cette dernière doit avoir 28 m² ;
4° pour la première chambre à coucher, 14 m², et pour les autres chambres à coucher, 9 m².
La superficie de plancher nette prise en compte pour les surfaces minimales des locaux habitables dans les combles est celle qui correspond à une hauteur sous plafond de minimum 1,50 mètre.
Le logement comporte un espace privatif destiné au rangement ou au stockage.
§ 2. Pour les logements neufs à locaux habitables non différenciés tels que les studios, situés dans un immeuble neuf ou existant, le local de séjour, cuisine comprise, a une superficie nette minimale de 22 m².
§ 3. Dans les immeubles existants :
1° la construction d'une extension ou d'un étage supplémentaire respecte les normes du § 1er;
2° sans préjudice du 1°, les actes et travaux relatifs à la création d'un logement neuf, doivent tendre au respect des normes du § 1er ;
3° les autres actes et travaux relatifs à un logement existant ont, lorsqu'ils ont une incidence sur la dimension des locaux, pour effet d'améliorer la conformité du logement aux normes des §§ 1 et 2 ».

L'article 7 du même règlement prévoit que tout logement comporte au minimum une salle de bain ou de douche équipée d'eau froide et d'eau chaude tandis que l'article 8 prévoit que tout logement comporte au minimum un WC, soit dans une toilette, soit dans une salle de bain ou de douche.

En l'espèce, il résulte de considérations non contestées dans l'acte attaqué que la partie requérante a déposé un extrait d'acte d'achat du bien datant de 1932 comprenant une description détaillée d'une « maison à deux étages avec rez-de-chaussée à usage de commerce de détail et bâtiment de fond », qu'un magasin de bibelots occupait le rez-de-chaussée et que le bien aux étages avait une fonction d'habitation jusqu'en 2000 ; que la demande de permis d'urbanisme telle qu'introduite vise notamment à régulariser le changement d'utilisation d'un commerce de détail en salon de massage et qu'elle se distingue d'une précédente demande de permis de régularisation introduite par un autre exploitant – et refusée – qui avait affecté l'intégralité de l'immeuble à du commerce en ce que, désormais, le salon de massage occupe le rez-de-chaussée ainsi que le 1er étage des bâtiments avant et arrière, tandis qu'un logement mis à disposition de l'exploitant est aménagé au 2ème étage de l'immeuble à front de rue et qu'il comprend des locaux de rangement au sous-sol et combles de celui-ci ainsi qu'au 2ème étage du bâtiment arrière.

Ces constatations sont suffisantes pour conclure à l'applicabilité du titre II du règlement régional d'urbanisme puisque la demande de permis d'urbanisme vise notamment l'extension de la fonction commerciale au 1er étage d'un bien alors que cet étage était antérieurement destiné à l'habitation. Il implique par conséquent « la modification des destinations ou de leur répartition, ou la modification d'une caractéristique du logement réglementée par [le titre II] » au sein de ce bien, au sens de l'article 1er, § 3, 2°, du règlement régional d'urbanisme précité. La partie adverse n'a donc pas commis d'erreur de droit en examinant la compatibilité du projet avec ces dispositions.

Pour le surplus, la partie requérante ne démontre pas en quoi la partie adverse aurait fait une mauvaise application des articles 3, 7 et 8 du règlement régional d'urbanisme précités, sans avoir égard au fait que le bien est une construction existante.

D'une part, les articles 7 et 8 s'appliquent indifféremment aux constructions neuves ou existantes.

D'autre part, l'article 3, § 3, 3°, prévoit, dans les immeubles existants, que « les autres actes et travaux relatifs à un logement existant ont, lorsqu'ils ont une incidence sur la dimension des locaux, pour effet d'améliorer la conformité du logement aux normes des §§ 1 et 2 ». Il laisse dès lors à l'autorité délivrante un large pouvoir d'appréciation s'agissant de déterminer si des actes et travaux ont « pour effet d'améliorer la conformité du logement » notamment aux superficies minimales de plancher nettes applicables aux immeubles neufs.

À cet égard, l'acte attaqué contient notamment le passage suivant :

« Considérant que si le quartier et la typologie de l'immeuble concerné se prêtent éventuellement à la configuration d'un commerce sur deux niveaux avec logement accessoire, encore faut-il que ce dernier soit de qualité, *quod non* dans le cas d'espèce ; qu'en effet, l'appartement déroge aux articles 3, 7 et 8 du Titre II du RRU en ce qu'il ne comprend en son sein ni salle de bain ni w-c et que sa pièce principale de séjour à l'avant, cuisine comprise, atteint à peine les 20 m^2 ; que la présence de deux salles de bain avec w-c aux niveaux inférieurs n'est pas pertinente dès lors qu'elles font partie du commerce et sont accessibles à son personnel et peut-être également à sa clientèle et que, pour prétendre à la qualification de logement, l'appartement visé doit intégrer l'ensemble des fonctions qui définissent celui-ci ; que, s'agissant du séjour, l'existence d'un "salon" de 10 m^2 à l'arrière ne comble pas la carence en termes de superficie dès lors qu'un hall de près de 8 m^2 sépare ces deux pièces ; qu'à cela s'ajoute enfin une répartition incohérente et peu pratique des locaux de rangement, le sous-sol et le 2e étage de l'arrière-bâtiment devant bénéficier au commerce plutôt qu'au logement, et qu'il conviendrait à cet égard d'illustrer la cave et son accès pour en apprécier l'articulation avec le reste de l'immeuble ;
Considérant que l'appartement visé résulte d'un aménagement inapproprié et/ou d'une extension excessive de la fonction commerciale ; que la circonstance qu'il

constitue l'accessoire du commerce et soit destiné à son exploitant, ou encore que la construction de l'immeuble soit relativement ancienne, ne dispense pas la requérante de proposer un logement de qualité qui réponde au bon aménagement des lieux ainsi qu'à la règlementation en vigueur - qui, pour rappel, opère certaines distinctions entre constructions neuves et existantes ainsi qu'entre logements neufs et existants au sein de ces dernières ».

Cette motivation permet de comprendre pourquoi la partie adverse a considéré que le logement tel que prévu dans le projet à régulariser ne répond pas aux exigences des articles 7 et 8 du règlement régional d'urbanisme précitées et n'améliore pas la conformité de celui-ci aux normes visées à l'article 3 concernant les superficies minimales de plancher nettes. Elle ne reflète ni erreur de fait ni erreur manifeste d'appréciation et constitue une réponse adéquate aux arguments invoqués par la partie requérante dans son recours administratif.

Enfin, à défaut d'exposer clairement en quoi ils auraient été violés par l'acte attaqué, le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 87 et 88 du CoBAT, du principe de proportionnalité et du raisonnable, du principe de précaution et de diligence et du principe de légitime confiance.

Il s'ensuit que le troisième moyen est partiellement irrecevable et, pour le surplus, non fondé.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Le collège d'Urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 22 euros.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 juin 2026, par la XV^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Joëlle Sautois,	conseillère d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Anne-Françoise Bolly