

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.558 du 6 mars 2017

214.529/XV-2710

En cause : **PLUMEREL Joëlle**,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue du Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,
2. la Région de Bruxelles-Capitale.

Partie intervenante :

la s.p.r.l. Chicago 45,
ayant élu domicile chez
M^e Alexandra VASILAKIS, avocat,
avenue Louise 380
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 22 décembre 2014, Joëlle Plumerel demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré par la ville de Bruxelles le 9 octobre 2014 à la s.p.r.l. Chicago 45 pour changer l'utilisation du rez-de-chaussée ainsi que du bâtiment arrière d'un bien sis rue de Flandre 45-47.

II. Procédure

Une ordonnance du 9 mars 2015 a accueilli la requête en intervention introduite le 4 février 2015 par la s.p.r.l. Chicago 45.

Les mémoires en réponse de la première partie adverse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M^{me} le premier auditeur Vinciane FRANCK a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires de la partie requérante et de la première partie adverse ont régulièrement été échangés.

Par une ordonnance du 18 janvier 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 14 février 2017 à 9 heures 30.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la requérante, M^e Gaëtan VANHAMME, *loco* Me Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Alexandra VASILAKIS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue en son avis.

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le bien concerné est situé en zone d'habitation, en ZICHEE, le long d'un liseré de noyau commercial et d'un espace structurant au PRAS. Il était précédemment occupé par un commerce de literie. Au début de l'année 2013, la s.p.r.l. Chicago 45, propriétaire du bien et partie intervenante, commence à y effectuer sans permis des travaux destinés à transformer le rez-de-chaussée pour y accueillir de l'Horeca, en procédant notamment à un recul de plus de 2 mètres de la devanture par rapport à l'alignement.

Le 6 mai, la s.p.r.l. Chicago 45 introduit une demande de permis d'urbanisme pour changer l'utilisation du rez-de-chaussée ainsi que du bâtiment arrière pour en faire une pâtisserie avec salon de dégustation au lieu d'un commerce. Le 10 novembre, des voisins adressent un courrier à la ville de Bruxelles pour dénoncer les

travaux effectués et en cours sans permis. Le 20 décembre, après réception de documents manquants, la ville de Bruxelles délivre un accusé de réception de dossier complet. Du 13 au 27 décembre, la demande est soumise à enquête publique en raison de dérogations aux prescriptions du R.R.U., d'une modification des caractéristiques urbanistiques et de l'installation de commerce aux étages. Douze réclamations sont introduites, dont celle de la requérante, celle-ci mettant en évidence les nuisances que peuvent provoquer l'établissement, la surabondance de l'Horeca dans le quartier (16 restaurants, 3 bars, 2 snacks et une sandwicherie répartis dans un rayon de 250 m autour du projet) et l'implantation de la façade en recul de l'alignement.

Le 4 février 2014, la commission de concertation émet un avis défavorable sur la demande, rédigé notamment comme suit:

- « – considérant que la demande vise à changer l'utilisation du rez-de-chaussée ainsi que du bâtiment arrière de commerce vers Horeca;
[...]
– vu les 12 réactions à l'enquête publique, émanant de riverains portant sur les nuisances que peuvent provoquer l'établissement, la surabondance de ce type d'établissements dans le quartier et l'implantation de la façade en recul de l'alignement;
– considérant, au vu des réclamations qui émanent des voisins directs, que le projet porte atteinte à la fonction principale de la zone, à savoir le logement;
– considérant la présence de 16 restaurants, 3 bars, 2 snacks et une sandwicherie proches et répartis dans un rayon de 250 mètres autour du projet;
– considérant que la prolifération de tels établissements est de nature à modifier le tissu social du quartier;
– considérant que le projet déroge au R.R.U., Titre I, art. 3 relatif à l'implantation d'une construction en mitoyenneté en ce qu'il prévoit d'implanter la vitrine commerciale en retrait de l'alignement de 2,65 m;
– considérant néanmoins l'obligation de construire à l'alignement;
– considérant que l'espace créé par ce recul peut avoir un impact négatif sur le contrôle social, nuisant à la salubrité, la sérénité et la sécurité du quartier;
– considérant en outre que la vitrine commerciale peut être ouverte sur toute sa largeur;
– considérant que ce type de vitrine ouvrante est de nature à porter préjudice aux voisins (diffusion du bruit);
– considérant dès lors que la dérogation au R.R.U., Titre I, art. 3 n'est pas acceptable;
– considérant que le projet déroge au R.R.U., Titre I, art. 10 relatif aux éléments en saillie sur la façade à rue en ce qu'il prévoit un auvent en saillie au front de bâtisse de 1,31 m et hauteur libre de 3,08 m (max. = 1,00 m si hauteur libre > 2,50 m);
– considérant que cette dérogation est acceptable;
– considérant, de ce qui précède, moyennant les modifications demandées, que le projet ne s'accorde pas aux caractéristiques

urbanistiques du cadre urbain environnant et est contraire au bon aménagement des lieux;

– considérant qu'un auvent de ce type dénature la typologie de cet immeuble du 17^e siècle».

Le 1^{er} avril, des plans modificatifs sont déposés en application de l'art. 126/1 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), visant à faire disparaître de la demande la dérogation relative à l'auvent; y sont joints une nouvelle note explicative où il est notamment indiqué qu'il s'agira de produire de la pâtisserie à consommer sur place ou à emporter – de la nourriture salée étant également prévue pour répondre à une demande plus large –, et un document portant des engagements de l'exploitant. Le 23 avril, la commission de concertation émet un avis favorable rédigé notamment comme suit:

« – considérant que la demande vise à changer l'utilisation du rez-de-chaussée ainsi que du bâtiment arrière de commerce vers horeca;

– vu la demande initiale, introduite le 08/05/2013, ayant pour objet le changement d'utilisation du rez-de-chaussée ainsi que du bâtiment arrière de commerce vers de l'horeca;

– vu que la demande initiale a été soumise à l'enquête publique du 13/12/2013 au 27/12/2013 pour les motifs suivants: dérogations aux prescriptions du R.R.U., modification des caractéristiques urbanistiques et commerce aux étages;

– vu les 12 réactions à cette enquête publique, émanant de riverains portant sur les nuisances que peuvent provoquer l'établissement, la surabondance de ce type d'établissements dans le quartier et l'implantation de la façade en recul de l'alignement;

– considérant au vu des réclamations qui émanent des voisins directs, que le projet porte atteinte à la fonction principale de la zone, à savoir le logement;

[...]

– vu que la demande initiale a été soumise à l'avis de la Commission de concertation;

[...]

– vu l'avis de la Commission de concertation du 04/02/2014 sur la demande initiale, libellé comme suit: Avis DÉFAVORABLE;

– vu que des plans modificatifs ont été introduits (pour la première fois) le 01/04/2014 à l'initiative du demandeur, en application de l'article 126/1 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT);

– considérant que, par rapport à la demande initiale, l'esthétique du rez-de-chaussée en façade avant est modifié;

– considérant que les plans modificatifs ne modifient pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à supprimer la dérogation relative à l'auvent;

– considérant dès lors que le projet modifié ne doit pas être soumis aux mesures particulières de publicité déjà réalisées, d'autant que ces dernières n'avaient soulevé aucune réaction de la part des riverains;

– considérant que la demande porte sur une pâtisserie avec une fonction accessoire de dégustation sur place;

– considérant que le projet déroge au R.R.U., Titre I, art. 3 relatif à l'implantation d'une construction en mitoyenneté en ce qu'il prévoit d'implanter la vitrine commerciale en retrait de l'alignement de 2,65 m par rapport à la situation de droit;

– considérant néanmoins l'obligation de construire à l'alignement;

– considérant qu'un volet sera placé à l'alignement afin de garantir la sécurité du voisinage et empêchera dès lors tous désagréments liés à ce recul;

– considérant que l'esthétique du volet rencontre les souhaits exprimés par la Direction des Monuments et Sites;

– considérant que la façade du commerce est située au même endroit que la façade d'origine;

– considérant que cette dérogation est acceptable;

– considérant que les demandeurs s'engagent, au vu des nombreuses réclamations des riverains, à respecter une plage horaire allant de 8 h à 20 h;

– considérant que le sas d'entrée ne sera pas utilisé pour une terrasse mais sera réservé aux clients pour y disposer leurs poussettes ou vélos;

– considérant qu'aucun concert ni de soirées n'y seront organisées;

– considérant que cet établissement s'engage à respecter le caractère paisible du quartier;

– considérant de ce qui précède, que le projet s'accorde aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et n'est pas contraire au bon aménagement des lieux,

Avis FAVORABLE

La dérogation au R.R.U. en ce qui concerne le Titre I, art. 3 est accordée».

Le 4 septembre, le collège des bourgmestre et échevins émet également un avis favorable sur le projet. Le 5 septembre, le dossier est envoyé au fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale. Vu son absence de réaction dans les 8 jours, son avis sur les dérogations est présumé favorable.

L'établissement ouvre ses portes le 17 septembre.

Le 1^{er} octobre, plusieurs riverains, dont la requérante, adressent un courrier circonstancié à la première partie adverse, qui signale cette ouverture et formule de nombreuses doléances, soulignant notamment que la façade (c'est-à-dire la vitrine) du commerce n'est pas située au même endroit que la façade d'origine. Le 9 octobre, le collège délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, dont la motivation comporte les passages suivants:

« Vu la demande introduite par Chicago 45 s.p.r.l. [...] relative à un bien sis Rue de Flandre 45-47 et tendant à changer l'utilisation du rez-de-chaussée ainsi que du bâtiment arrière de commerce vers une pâtisserie avec salon de dégustation;

[...]

Article 1^{er}. Le permis est délivré à Chicago 45 s.p.r.l., sans préjudice des droits civils des tiers, pour les motifs suivants:

[...]

– considérant que le bien est situé en zone d'habitation, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, le long d'un liseré de noyau commercial et dans un espace structurant au PRAS;

[...]

– vu que la demande initiale a été soumise aux mesures particulières de publicité du 13/12/2013 au 27/12/2013 pour les motifs suivants: dérogations aux prescriptions du R.R.U., modification des caractéristiques urbanistiques et commerce aux étages;

– vu les 12 réactions à cette enquête publique, émanant de riverains portant sur les nuisances que peuvent provoquer l'établissement, la surabondance de ce type d'établissements dans le quartier et l'implantation de la façade en recul de l'alignement;

– considérant au vu des réclamations qui émanent des voisins directs, que le projet porte atteinte à la fonction principale de la zone, à savoir le logement;

– vu que la demande initiale a été soumise à l'avis de la commission de concertation;

[...]

– vu l'avis défavorable de la commission de concertation du 04/02/2014 émis sur la demande initiale;

– vu que des plans modificatifs ont été introduits le 1/04/2014 à l'initiative du demandeur, en application de l'art. 126/1 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire [...];

– considérant que la demande modifiée vise à changer l'utilisation du rez-de-chaussée ainsi que du bâtiment arrière de commerce vers une pâtisserie avec salon de dégustation;

– considérant que les modifications apportées par ces plans n'affectent pas l'objet de la demande, sont accessoires et visent à faire disparaître de la demande la dérogation relative à l'auvent;

– considérant dès lors que le projet modifié ne doit pas être soumis aux mesures particulières de publicité déjà réalisées;

– vu qu'en présence du représentant de Bruxelles développement urbain (B.D.U.), la commission de concertation s'est prononcée favorablement sur la demande modifiée en date du 23/04/2014 et que, compte tenu de l'abstention de 2 membres de la commission de concertation, l'avis n'a pas été unanime;

– considérant dès lors, qu'en application de l'article 126, § 6, du CoBAT, la demande a été transmise au fonctionnaire délégué;

– considérant que le fonctionnaire délégué n'a pas notifié sa décision d'émettre un avis dans le délai de 8 jours de la réception de l'ensemble des documents qui lui ont été transmis après la commission de concertation, et que, de ce fait, son avis est présumé favorable même sur les dérogations;

– considérant que le projet déroge au R.R.U., Titre I, art. 3 relatif à l'implantation d'une construction en mitoyenneté en ce qu'il prévoit d'implanter la vitrine commerciale en retrait de l'alignement de 2,65 m par rapport à la situation de droit;

– considérant l'obligation de construire à l'alignement;

- considérant néanmoins que cette vitrine commerciale est située au même endroit que la façade existante;
- considérant que l'espace séparant cette vitrine de l'alignement est fermé par une grille rétractable réalisée par un artisan;
- considérant en effet que cette grille sera placée à l'alignement afin de garantir la sécurité du voisinage et que celle-ci empêchera dès lors tous les désagréments liés à ce recul;
- considérant que l'esthétique de cette grille rencontre les souhaits exprimés par la Direction des monuments et sites;
- considérant que les nouveaux châssis de la vitrine commerciale seront prévus en bois de couleur naturelle (chêne);
- considérant que l'auvent existant sera consolidé et recouvert d'un coffrage en bois massif et que sa forme initiale sera modifiée et restera dans une esthétique moderne;
- considérant que l'esthétique du rez-de-chaussée en façade avant est amélioré;
- considérant dès lors que la dérogation au R.R.U., Titre I, art. 3 a été accordée en commission de concertation;
- considérant que la demande modifiée porte sur une pâtisserie avec une fonction accessoire de dégustation sur place;
- considérant qu'il s'agit essentiellement de produire de la pâtisserie à consommer sur place ou à emporter et de l'organisation d'ateliers de cuisine pour enfants et adultes;
- considérant que les demandeurs s'engagent, au vu des nombreuses réclamations des riverains, à respecter une plage horaire allant de 8 h à 20 h;
- considérant que le sas d'entrée ne sera pas utilisé pour une terrasse mais sera réservé aux clients pour y disposer leurs poussettes ou vélos;
- considérant qu'aucun concert ni soirée n'y sera organisé;
- considérant que cet établissement s'engage à respecter le caractère paisible du quartier;
- considérant dès lors que la demande n'est pas de nature à porter préjudice aux biens voisins [...];

IV. Recevabilité ratione personae

A. Position des parties adverse et intervenante

Considérant que «la partie adverse ne croit pas devoir contester la recevabilité du recours sous réserve, pour la requérante, de justifier sa qualité de riveraine du projet (contrat de bail ou acte authentique)»;

Considérant que l'intervenante estime qu'aucun élément du dossier ne permet d'établir la qualité de riverain de la requérante et qu'à défaut d'élément concret prouvant cette qualité, le recours est irrecevable;

B. Examen

Considérant qu'à l'invitation de l'auditeur rapporteur, la requérante a fourni un certificat de résidence au n° 51, rue de Flandre, délivré le 12 septembre 2016; qu'elle est donc un voisin immédiat et a intérêt au recours; que celui-ci est recevable;

V. Fond

A. Premier moyen

1. Position des parties

a) Requête

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2, 3, 24, 28, 126, 150, 151 et 153 du CoBAT, des prescriptions 2.1, 2.5 et 22 du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe d'utilité de l'enquête publique et de l'excès de pouvoir,

en ce que le permis est délivré sur base de la motivation qu'il comporte,

alors que les prescriptions visées au moyen requièrent que la continuité du logement soit assurée,

que les réclamations émises lors de l'enquête publique ont mis en évidence la surabondance de l'Horeca dans le quartier d'implantation et l'impact pour la fonction de logement,

que la Commission de concertation, dans son avis du 4 février 2014, visé dans l'acte attaqué, avait relevé le caractère problématique du projet sur ce plan,

que la motivation de l'acte attaqué n'examine nullement cette problématique en manière telle que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et ne répond pas aux observations émises lors de l'enquête publique;

b) Mémoires en réponse et en intervention

Considérant que la partie adverse répond en substance que:

- elle a examiné minutieusement la compatibilité entre l'activité projetée et la zone d'habitat, comme l'avait fait préalablement la Commission de concertation;
- l'évolution du dossier et les clarifications et engagements apportés par les demandeurs, qu'elle détaille, ont conduit la Commission de concertation à modifier son avis et ont justifié l'adoption de l'acte attaqué;
- ainsi la ville de Bruxelles a estimé que ce projet-là (pâtisserie avec fonction accessoire de dégustation sur place) ne portait pas atteinte à la fonction principale de la zone et que de ce fait elle a justifié

l'intégration du projet dans son environnement et a répondu aux réclamations déposées durant l'enquête publique;

Considérant que l'intervenante expose que:

- L'acte attaqué a examiné les questions du logement et de l'intégration du projet dans le quartier de sorte que la motivation de l'acte attaqué est adéquate;
- le bien concerné par le permis était auparavant un commerce et non un logement;
- c'est pour changer la destination de ce bien en un établissement horeca que la partie intervenante a sollicité un permis d'urbanisme;
- elle a, dans sa note explicative, détaillé les mesures prises de façon à limiter au maximum l'impact de son activité sur le voisinage, notamment en ce qui concerne l'isolation acoustique et l'évacuation de la hotte;
- les riverains (dont la requérante) se sont plaints de ce que l'horeca empêchait les commerces de s'implanter dans le quartier, mais elle a précisé que son établissement vendrait également (voire principalement) de la pâtisserie à emporter;
- elle a pris toute une série d'engagements envers les habitants du quartier afin de ne pas avoir d'impact négatif sur leur lieu de vie: heures d'ouverture limitées, propreté, pas de soirées, pas d'alcool fort,...
- tous ces éléments ont été portés à la connaissance de la partie adverse qui les a pris en compte et les a repris dans la motivation de l'acte attaqué qui vise clairement le projet tel que modifié suite à l'avis négatif émis par la commission de concertation;

c) Mémoire en réplique

Considérant que la requérante fait valoir que:

- tant la Commission de concertation du 23 avril 2014 que le permis ont relevé qu'au vu des réclamations, le projet portait atteinte à la fonction principale de la zone, à savoir le logement;
- ils ont également relevé que les modifications apportées au projet sont accessoires – elles ont trait aux châssis et à l'auvent – et n'en modifient pas la substance;
- le projet nouvellement qualifié de «pâtisserie avec une fonction accessoire de dégustation sur place» encourt dès lors toujours les mêmes reproches;
- l'établissement reste en effet susceptible de provoquer les nuisances citées par la Commission le 4 février 2014, que l'inquiétude concernant la surabondance de l'Horeca dans le quartier reste pertinente et que la prolifération de tels établissements est de nature à modifier le tissu social du quartier et à porter atteinte à la fonction principale de la zone, à savoir le logement;
- le recul de la façade par rapport à l'alignement créera un espace susceptible, durant les heures d'ouverture (puisque la nuit il sera fermé par une grille), d'avoir un impact négatif sur le contrôle social, nuisant à la salubrité, la sérénité et la sécurité du quartier;

- la motivation de l'avis de la Commission et du permis est également basée sur les engagements de la demanderesse de permis alors que ceux-ci n'ont aucune valeur contraignante et que le permis ne les a pas imposés en tant que conditions;
- la Commission de concertation s'est concentrée sur les modifications accessoires au projet qui n'altèrent en rien sa mauvaise intégration au cadre environnant;
- le permis s'appuie d'autre part sur les engagements du demandeur qu'il considère comme acquis;
- la motivation du permis ne permet pas de comprendre en quoi le projet ne devrait plus être considéré comme source de nuisance pour le voisinage;
- l'exigence de motivation adéquate était renforcée par la problématique spécifique de la rue de Flandre, relevée par la Commission de concertation et bien connue au demeurant (cf. l'analyse de l'ARAU, «La rue de Flandre en voie de saint-gérisation ?»);
- en outre, dans un courriel adressé le 1^{er} octobre 2014 au collègue et à l'échevin de l'Urbanisme, les riverains ont alerté la partie adverse sur l'ouverture illégale du Chicago Eetcafé, sa fonction principale de restaurant et sur diverses infractions;
- la motivation du permis n'examine pas si la condition de la continuité du logement est assurée en l'espèce ni ne répond adéquatement aux observations émises lors de l'enquête publique;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le permis attaqué concerne l'affectation du rez-de-chaussée de tout l'immeuble et des étages du bâtiment érigé en fond de parcelle; qu'il ne modifie pas l'affectation à du logement des étages du bâtiment à front de rue, qui disposent d'une entrée distincte; que la partie de l'immeuble affectée par le permis est en zone d'habitation, mais aussi en liséré de noyau commercial; que l'installation d'un commerce y est admise;

Considérant que l'exploitation d'un établissement relevant du secteur horeca est, au sens du PRAS, un commerce, celui-ci étant défini dans le glossaire comme un «ensemble des locaux accessibles au public dans lesquels lui sont fournis des services ou dans lesquels lui sont vendus des biens meubles, y compris les bureaux accessoires et locaux annexes»;

Considérant que la circonstance qu'il existe déjà de nombreux établissements relevant du même secteur dans le quartier, soulevée à l'encontre du projet lors de l'enquête publique, n'est pas de celles qui pourraient justifier le refus d'un permis d'urbanisme, celui-ci n'ayant pas à se prononcer sur l'opportunité ou la viabilité économique du projet, mais sur sa compatibilité avec les prescriptions urbanistiques et le bon aménagement des lieux;

Considérant que l'activité projetée – pâtisserie et petite restauration de jour – n'est pas de nature à susciter des désordres de la part de noctambules éméchés; que le recul de la vitrine par rapport à l'alignement, créant un espace couvert à front de voirie, n'est pas de nature à provoquer des «désagréments» (on peut supposer que l'expression vise la colonisation nocturne de cet espace par des SDF) dès lors que l'espace en cause sera fermé par une grille en dehors des heures d'ouverture de l'établissement;

Considérant que si la motivation du permis attaqué est quelque peu maladroite en ce qu'elle constate, d'une part, que «le projet porte atteinte à la fonction principale de la zone, à savoir le logement», mais conclut, d'autre part, que «la demande n'est pas de nature à porter préjudice aux biens voisins», il ressort d'une lecture de l'ensemble de la motivation que son auteur a entendu exprimer que, compte tenu des précisions apportées, l'affectation projetée reste contenue dans des limites compatibles avec le logement;

Considérant que, par ailleurs, le projet n'ayant pas pour effet de supprimer du logement, la partie adverse ne devait pas spécialement motiver sa compatibilité au regard des prescriptions du PRAS qui protègent la continuité du logement; que le moyen n'est pas fondé;

B. Second moyen

1. Position de la requérante

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 2, 3, 24, 28, 126, 150, 151 et 153 du CoBAT, des prescriptions 2.1, 2.5 et 22 du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe d'utilité de l'enquête publique, des principes de bonne administration, du principe de minutie, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir,

en ce que, première branche, il s'agit d'un permis de régularisation (travaux et changement d'utilisation opérés avant l'octroi du permis d'urbanisme) et il appartenait dès lors à l'autorité compétente d'appréhender l'activité proposée de manière adéquate, ce qui n'a pas été le cas en ce qui concerne la nature de l'activité développée (la fonction bar/restaurant n'est pas exclue et la carte consultable sur le site Internet manifeste la prédominance de la nourriture salée, la pâtisserie n'y étant nullement présente) et enfin quant à l'occupation de l'espace semi-ouvert créé en retrait de l'alignement (l'exploitation Horeca déborde tant sur le sas que sur le trottoir), de sorte que la partie adverse a qualifié erronément l'activité exercée dans les lieux;

qu'en réplique, elle indique en substance que:

- suite à l'avis défavorable de la Commission de concertation du 4 février 2014, le demandeur a déposé une note explicative datée du 28 mars 2014 qui précise que le rez-de-chaussée est destiné à devenir un

établissement Horeca de jour, du type «salon de thé, salon de dégustation», où il s'agira essentiellement de produire de la pâtisserie à consommer sur place ou à emporter, en prévoyant également de la nourriture salée pour répondre à une demande plus large;

- selon la partie adverse, la demande aurait alors pris une forme différente car il ne s'agissait plus d'un restaurant/bar classique mais d'un salon de thé/salon de dégustation;
- pourtant le café Chicago n'a jamais été qu'une brasserie ou un restaurant, soit un lieu de «brunch» et de «lunch», comme en témoignent la situation sur place, la presse bruxelloise et la description sur les réseaux sociaux et sur Internet;
- elle avait averti la partie adverse de cette réalité bien avant que cette dernière ne délivre le permis;
- dès lors la partie adverse savait ou aurait dû savoir que l'objet de la demande modifiée ne correspondait pas à la réalité sur le terrain mais elle semble avoir préféré faire l'impasse sur cette situation;
- cette inertie est d'autant plus regrettable que le changement de qualification de la demande de permis a eu un impact décisif sur la décision de l'autorité délivrante, puisqu'elle précise dans son mémoire en réponse qu'elle a estimé que «seul un tel commerce ne portait pas atteinte à la fonction principale de la zone et au voisinage»;
- la partie adverse n'a pas pu apprécier le véritable projet au regard du bon aménagement des lieux puisqu'elle n'avait pas une connaissance effective de l'établissement pour lequel une demande de régularisation avait été introduite et elle a délivré un tel permis dans l'abstraction la plus totale;
- la partie adverse répond que le permis querellé n'autorise qu'une pâtisserie avec, accessoirement, une possibilité de consommer sur place et que toute autre utilisation du bien est contraire aux termes du permis; c'est là une erreur manifeste d'appréciation: le permis régularise une situation de fait incompatible avec sa motivation et celles des avis des instances consultées, et partant incompatible avec le bon aménagement des lieux;
- la partie adverse cautionne indirectement cette situation illégale et, par ses dires, s'exonère de sa responsabilité d'autorité délivrante de procéder aux vérifications qui s'imposent avant de délivrer un permis de régularisation;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué autorise un projet qu'il décrit comme suit:

«considérant que la demande modifiée porte sur une pâtisserie avec une fonction accessoire de dégustation sur place;

considérant qu'il s'agit essentiellement de produire de la pâtisserie à consommer sur place ou à emporter et de l'organisation d'ateliers de cuisine pour enfants et adultes;

considérant que les demandeurs s'engagent, au vu des nombreuses réclamations des riverains, à respecter une plage horaire allant de 8 h à 20 h;

considérant que le sas d'entrée ne sera pas utilisé pour une terrasse mais sera réservé aux clients pour y disposer leurs poussettes ou vélos;
considérant qu'aucun concert ni soirée n'y sera organisé;
considérant que cet établissement s'engage à respecter le caractère paisible du quartier;
considérant dès lors que la demande n'est pas de nature à porter préjudice aux biens voisins ...»;

Considérant que s'il ressort du dossier que le Café Chicago ne sert pas que de la pâtisserie et que la fonction de dégustation sur place est fort importante pour être qualifiée d'«accessoire», il n'apparaît pas que l'appréciation de l'autorité eût pu être différente si elle avait été mieux informée de l'activité précise du bénéficiaire du permis; qu'en effet, les risques de nuisances dénoncés au cours de l'enquête publique ne sont liés ni au caractère sucré ou salé des aliments servis sur place ou à emporter ni à la possibilité de consommer sur place les aliments proposés, mais à la configuration des lieux – avec la façade en retrait – et au trouble que pourrait provoquer une ouverture tardive;

Considérant qu'en ce qui concerne la façade en retrait, la fermeture de l'espace la séparant de l'alignement paraît de nature à éviter les désagréments évoqués;

Considérant qu'un permis d'urbanisme n'est pas un permis d'environnement; qu'il n'appartient pas à l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme de fixer des heures d'ouverture à l'établissement qui sera exploité dans le bien pour lequel ce permis est délivré; que le permis attaqué ne fixe d'ailleurs pas de conditions d'exploitation, mais porte en sa motivation des considérations relatives à la nature de l'exploitation et aux engagements du demandeur de permis de respecter certaines heures d'ouverture, de ne pas organiser de concert ni de soirée et de respecter le caractère paisible du quartier; que ces conditions actent des engagements pris par le demandeur de permis et tirent de ce fait à son égard une certaine force contraignante sur la nature de laquelle il n'y a pas lieu de s'interroger dans le cadre du présent litige;

Considérant toutefois que le permis attaqué ne pourrait limiter la liberté de l'exploitant s'il venait à modifier sa politique commerciale, ni, à plus forte raison, s'imposer à un autre exploitant qui reprendrait l'établissement tout en lui conservant une utilisation de même nature et pour laquelle un nouveau permis d'urbanisme ne serait pas nécessaire; que les obligations que les articles 2 et 5 du permis attaqué imposent à son titulaire de respecter ne concernent que l'exécution des travaux et cessent leurs effets une fois ceux-ci terminés (sauf l'obligation d'«introduire une

demande de permis d'urbanisme séparée pour le placement d'enseigne», mais ce n'est que le rappel d'une obligation établie par l'article 98, § 1^{er}, 1^o, du CoBAT);

Considérant que la circonstance que le permis d'urbanisme soit un instrument juridique inadéquat pour fixer des heures ou autres conditions d'exploitation n'interdit pas à l'autorité qui le délivre de tenir compte, pour apprécier sa compatibilité avec le voisinage, des engagements que le demandeur de permis a pris et dont l'autorité ne peut, *a priori*, présumer qu'ils ne seront pas respectés;

Considérant que la circonstance que ces engagements n'aient pas un caractère contraignant emporte, il est vrai, le risque que l'exploitant actuel ou un autre exploitant qui lui aurait succédé ouvre l'établissement en dehors des heures mentionnées dans le permis ou l'exploite dans des conditions qui soient de nature à porter préjudice aux voisins;

Considérant que cette situation révèle un conflit entre le droit du demandeur de permis au travail et au libre choix d'une activité professionnelle et le droit des voisins à la protection d'un environnement sain, qui sont deux droits économiques et sociaux mentionnés à l'article 23 de la Constitution, dont les législateurs déterminent les conditions d'exercice en tenant compte des obligations correspondantes; que les articles 16 et 37 de la charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne protègent les mêmes droits;

Considérant qu'en l'état actuel de la législation, un permis est requis en vue du «changement d'utilisation d'un immeuble ou partie d'immeuble de commerce en vue d'y établir un restaurant, un snack, une frieterie, un débit de boisson, un café, ou tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture» (arrêté du Gouvernement du 12 décembre 2002); que le préambule de cet arrêté indique notamment «qu'un contrôle s'impose également à l'égard des changements d'utilisation de commerce en commerce dont la nature est peu compatible avec les fonctions faibles défendues au plan régional d'affectation du sol»;

Considérant que l'autorité qui délivre un permis pour modifier l'utilisation d'un bien n'a la possibilité d'apprécier la compatibilité de l'utilisation projetée avec le voisinage et le bon aménagement des lieux que sur le vu des intentions affichées par le demandeur de permis; que si elle constate – comme en l'espèce – qu'en raison des engagements pris par celui-ci, l'utilisation projetée ne porte pas préjudice aux voisins, elle ne commet pas d'illégalité ni d'erreur manifeste d'appréciation en délivrant le permis;

Considérant qu'au cas où le titulaire d'un permis obtenu dans ces circonstances ne respecterait pas ses engagements ou céderait l'exploitation à un tiers qui, forcément, ne serait pas lié par ceux-ci, et qui, sans en changer l'utilisation – donc sans qu'un nouveau permis soit requis –, exploiterait l'établissement dans des conditions, d'horaires notamment, qui perturbent le voisinage, l'autorité ne pourrait certes agir pour faire respecter les conditions sur le vu desquelles le permis a été accordé, parce que ce ne sont pas – et ne pourraient pas être – des conditions d'exploitation, mais elle pourrait, en sa qualité d'autorité communale détentrice du pouvoir de police, adopter les mesures qui seraient nécessaires pour assurer la tranquillité publique, cette notion pouvant alors être interprétée par référence aux conditions auxquelles la délivrance du permis avait été subordonnée; que le moyen n'est pas fondé;

C. Autres moyens

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin d'examiner la seconde branche du deuxième moyen et le troisième moyen,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
six mars deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Frédéric QUINTIN	Michel LEROY
------------------	--------------