

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.153 du 12 septembre 2025

A. 230.085/XV-4340

En cause :

R.P.,

ayant élu domicile chez
M^e Bruno VAN HAELST, avocat,
boulevard de Waterloo, 34
1000 Bruxelles,
également assisté et représenté par
M^e Emmanuel PLAVSIC, avocat,

contre :

la commune de Woluwe-Saint-Lambert,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée
DBF RE DEVELOPMENT**,

ayant élu domicile chez
M^{es} Céline BIMBENET,
Kristof HECTORS
et Roel MEEUS, avocats,
rue de la Régence, 58/8
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 janvier 2020, le requérant demande l'annulation du « permis d'urbanisme avec référence PU/1709285/2019 du 28 novembre 2019 “relatif à un bien situé n^{os} 180 à 200, avenue Marcel Thiry, tendant à régulariser les modifications apportées aux immeubles et leurs abords par rapport aux permis déjà délivrés et à modifier la destination d'un commerce en horeca”, délivré par la partie adverse à la SPRL DBF RED dont [il] a pris connaissance le 8 janvier 2020 ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 260.192 du 20 juin 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.192), a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'examen du recours et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2025.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Julie Wattiez, *loco* M^e Bruno Van Haelst, avocate, comparaissant pour le requérant, M^e Basile Pittie, *loco* M^e Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Céline Bimbenet, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la présente affaire ont été exposés dans l'arrêt n° 260.192, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête

Le requérant prend un deuxième moyen de « la violation du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles 4 et 5, § 2, du Titre IV du Règlement régional d'urbanisme (RRU), de la violation de l'article 126, §§ 4, 9 et 11, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) et de l'article 22, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la Commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte (ci-après « l'arrêté du 13 novembre 2008 ») ».

Il fait valoir que « la demande de régularisation concernant l'emplacement de la rampe pour personnes à mobilité réduite (PMR) et poussettes en façade (point 21) ne prévoit pas de double main courante », alors que « l'article 5, § 2, du RRU oblige [à] prévoir l'installation d'une double main courante et qu'aucune dérogation sur ce point n'a été demandée ».

Il affirme que la rampe d'accès du projet n'est pas conforme aux exigences de l'article 5, § 2, du Titre IV du RRU, qui dispose notamment que « la rampe, les paliers et les aires de repos sont équipés des deux côtés d'une double main courante continue dont les lisses se situent respectivement à 0,75 m et à 1,00 m du sol ». Il allègue que les plans déposés ne prévoient pas ces aménagements, qui n'ont pas été réalisés. Il cite le rapport d'un expert (Cubico) du 18 avril 2019 qui confirme cette non-conformité. Il estime que l'absence de mains courantes rend la rampe difficile et dangereuse à utiliser pour les personnes à mobilité réduite. Il ajoute que le permis attaqué ne justifie pas l'absence de double main courante.

Il relève qu'aucune demande de dérogation n'a été introduite et que l'avis préalable du fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité, en violation des articles 126, §§ 4 et 9, du CoBAT et de l'article 22, 2°, de l'arrêté du 13 novembre 2008. Il expose que l'absence d'avis préalable empêche l'octroi d'une dérogation motivée aux articles 4 et 5 du Titre IV du RRU.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, il expose que la demande de permis ne prévoyait manifestement pas l'installation d'une double main courante le long de la rampe d'accès destinée aux personnes à mobilité réduite. Il relève que les plans joints à la demande ne mentionnent, à aucun endroit, une main courante. Il affirme que, face à une telle lacune dans les plans, l'autorité compétente aurait dû demander des précisions ou des pièces complémentaires à la partie intervenante plutôt que d'accorder le permis sans discernement.

Il déduit de l'article 1^{er}, § 3, 14°, du Titre IV du RRU que ce titre s'appliquait à la demande de permis. Il estime que les plans et prescriptions du RRU montrent l'importance des mains courantes et rampes pour la sécurité des personnes à mobilité réduite et démontrent qu'il est possible de dresser des plans sur lesquels la double main courante est visible.

Il reproche à la partie adverse d'avoir approuvé l'absence de double main courante, sans émettre de critique ni demander de clarification et de ne pas avoir relevé cette absence comme une dérogation nécessitant une justification dès lors que l'emplacement d'une double main courante est explicitement prescrit par l'article 5 du Titre IV du RRU.

Selon lui, en approuvant les plans en l'état, sans exiger l'ajout de la double main courante ni solliciter l'avis préalable du fonctionnaire délégué, la partie adverse a implicitement autorisé une dérogation non motivée aux dispositions du RRU. Il en déduit que l'acte attaqué viole les articles 126, §§ 4, 9 et 11, du CoBAT, ainsi que l'article 22, 2°, de l'arrêté du 13 novembre 2008, lesquels imposent l'obtention d'un avis du fonctionnaire délégué en cas de dérogation aux prescriptions d'un règlement d'urbanisme.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, il ajoute que le fait de ne pas être une personne à mobilité réduite ne le prive pas de l'intérêt à soulever ce moyen, dans la mesure où des personnes à mobilité réduite peuvent lui rendre visite et dans la mesure où il est possible qu'il vende son bien à l'une d'elles.

Il précise également que « le fait que le permis attaqué régularise certains travaux n'annule pas le devoir d'appliquer la réglementation en vigueur, qui exige la présence d'une double main courante ou une dérogation par la partie adverse ». Selon lui, « une violation de ces règles et principes dans un permis antérieur ne change pas

le fait que la partie intervenante est obligée de respecter ces règles à chaque nouvelle demande de permis ».

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué est un permis de régularisation portant sur des modifications de faible importance, apportées en cours d'exécution du chantier, par rapport aux permis précédemment délivrés.

S'agissant des rampes d'accès, la notice explicative jointe à la demande de permis expose ce qui suit :

« 21. Raccords avec le trottoir.

Également lors de la mise en œuvre des abords, nous avons constaté que le relevé de géomètre sur lequel nous avons établi les plans du permis initial n'était pas correct. Le niveau supérieur du trottoir public, à la limite de notre propriété, avait été reporté comme plus haut que la réalité. Par conséquent, les escaliers et rampes de raccord avec le trottoir ont dû être ajustés à la situation réelle.

Le changement le plus important concerne la pente d'accès pour PMR et poussettes. L'escalier contigu, partant de plus haut, à un niveau supérieur également plus haut, la rampe a donc dû être allongée pour se raccorder à ce niveau. ».

L'acte attaqué identifie l'objet de la régularisation demandée comme il suit :

« Les escaliers et les rampes de raccord avec le trottoir ont été ajustés à la situation réelle, principalement au niveau de la rampe d'accès des personnes à mobilité réduite qui a dû être allongée. ».

Il en résulte qu'en ce qui concerne cette rampe d'accès, la demande de régularisation porte exclusivement sur son allongement, afin de la mettre en conformité avec l'article 5, § 1^{er}, du Titre IV du RRU eu égard à la hauteur réelle du trottoir. La partie adverse n'a régularisé que cette modification du projet.

Il ne peut être déduit de l'absence de représentation des doubles mains courantes sur les plans du permis initial et du permis de régularisation que la partie adverse aurait implicitement accordé une dérogation à l'article 5, § 2, du Titre IV du RRU. L'éventuelle non-conformité de la rampe d'accès à ces prescriptions ne découle pas de l'acte attaqué mais, le cas échéant, de la mauvaise exécution du permis initial.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête

Le requérant prend un troisième moyen « de la violation du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 7 du Titre I^{er} du RRU, de l'obligation du bon aménagement des lieux et de l'article 0.6 des prescriptions légales du plan régional d'affectation du sol (PRAS) ».

Il fait valoir que « le permis attaqué pérennise une situation qui, d'une part, résulte de l'aménagement de l'installation de chantier (fait accompli) et qui, d'autre part, ne tient pas compte de la nouvelle limite de propriété ni des incidences du relief dans le cadre de la récupération des eaux de ruissellement proposée par le demandeur du permis concernant la modification du profil du terrain au raccord avec le voisin à l'arrière du 180 », alors que « l'article 7 susmentionné et un bon aménagement des lieux auraient imposé une autre solution que de garder une solution temporaire destinée pour la phase de la construction du sous-sol et qu'aucune mesure de publicité n'a été appliquée ».

Il rappelle les exigences de motivation formelle imposées par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 et souligne que, dans le cadre d'une régularisation, l'administration ne peut se laisser influencer par le poids des faits accomplis et doit exclusivement se référer aux critères du bon aménagement du territoire et de la légalité.

Il reproduit les termes de l'article 7 du Titre I^{er} du RRU et des articles 678 à 680 du Code civil.

Il expose que la partie intervenante « a introduit une demande de régularisation concernant la modification du profil du terrain au raccord avec le voisin à l'arrière du 180 ». Il reproduit l'extrait de la note explicative et ses schémas et expose qu'« on ne comprend pas bien le motif de la régularisation qui se limite apparemment au rehaussement du niveau du terrain situé à l'arrière du bâtiment 180, sans précision donnée sur la hauteur actuelle et la hauteur future ». Il joint des photographies à l'appui de ses observations.

Dans une première critique, il affirme que l'acte attaqué est basé sur une limite de mitoyenneté qui n'existe plus à la suite d'un échange de terrains. Il illustre les portions de terrain qui auraient été échangées, aux motifs que l'ancienne limite de parcelle était non conforme à l'article 678 du Code civil et que le bâtiment se situait à moins de 190 centimètres de la limite de propriété, en violation de l'article 7 du RRU.

Dans une deuxième critique, il expose que l'acte attaqué, qui est muet sur ce point, pourrait maintenir un ancien mur de soutènement encombrant devenu sans objet. Il affirme que l'association des copropriétaires (ACP) ne peut pas accepter que soit maintenu, dans l'ancienne limite de la parcelle, le mur en parois métalliques de soutènements dont la seule vocation était de retenir les terres de la parcelle voisine pendant les travaux de construction. Selon lui, « ce mur [...], qui se trouve parfois largement à l'intérieur de l'ancienne parcelle de l'ACP, est trop proche de la façade arrière [et] doit être démonté, à tout le moins au niveau du sol tel que le prévoit le permis attaqué dans le cadre du rehaussement du niveau ».

Dans une troisième critique, il regrette que le permis attaqué ne prévoie pas un mur de séparation ni un système de récupération des eaux pluviales sur la limite entre les parcelles. Dans les conditions de pente et de longueur qu'il illustre, photos à l'appui, il estime qu'« il faut s'attendre à ce que, lors de pluies orageuses intenses, des eaux s'écouleront fortement ». Il expose que l'ACP a déjà connu des inondations importantes et relève que le géoportail de Bruxelles Environnement renseigne l'avenue Marcel Thiry en zone d'aléa. Il estime qu'il est de la responsabilité du voisin d'assurer la maîtrise du ruissellement des eaux sur son terrain et il propose une solution technique à cet égard. Il expose que la réutilisation des plaques métalliques, qui avaient pour vocation de retenir les terres lors de la construction, comme solution définitive dans le cadre de la récupération des eaux de ruissellement n'est pas acceptable. Selon lui, cette situation n'est pas appropriée dans le cadre d'un bon aménagement des lieux. Il reproche à l'autorité administrative de ne pas avoir vérifié la conformité de ces éléments à l'article 7 du RRU, qui est relatif à la distance appropriée entre une construction et les limites de terrain. Il propose une solution technique alternative impliquant la suppression des plaques métalliques, la construction d'un mur de soutènement à la nouvelle limite mitoyenne et l'installation d'un dispositif de récupération des eaux pluviales sur la parcelle voisine, estimant que cette solution permettrait de clarifier les responsabilités foncières et de garantir le bon aménagement des lieux.

Enfin, dans une quatrième critique, il invoque une violation de l'article 0.6 des prescriptions légales du PRAS, estimant que la demande aurait dû faire l'objet de mesures particulières de publicité, dès lors qu'elle porte atteinte à un intérieur

d'îlot. Or, il souligne qu'aucune enquête publique ni consultation du comité de concertation n'ont été organisées.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant admet qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de la propriété des terrains lors de l'octroi d'un permis, car les droits civils ne sont pas pris en compte à ce stade. Toutefois, il soutient que la régularisation de la modification du profil du terrain sur la base d'une limite de parcelle inexistante affecte le bon aménagement du territoire, qui relève de la compétence de la partie adverse.

Il rappelle qu'il faut tenir compte des droits civils lorsque leur non-respect porte préjudice au bon aménagement du territoire. Il affirme que certains aspects du droit civil, comme la délimitation des parcelles, influencent le bon aménagement du territoire, comme l'illustrent les articles 151 et 152 du règlement communal sur les bâtisses de la partie adverse, qui lient l'implantation des constructions aux conditions urbanistiques et exigent une indication claire des limites de parcelles.

Il fait valoir qu'en régularisant une modification du profil du terrain sans tenir compte des nouvelles limites de parcelles, la partie adverse empêche de prévoir adéquatement les mesures nécessaires pour éviter les inondations. Il reproche à la partie adverse d'avoir accordé la régularisation sans examen critique de la demande, ce qui constitue, selon lui, une violation des principes de motivation formelle et matérielle. Il précise que les plans ne mentionnent pas les hauteurs actuelles et futures du terrain et en déduit que la partie adverse n'a pas pu examiner la demande de permis de manière suffisamment critique. Il ajoute qu'aucune considération de la motivation de l'acte n'explique la conformité de la modification au bon aménagement du territoire.

Il indique que la présentation d'une situation alternative dans son recours ne vise pas à substituer sa vision à celle de la partie adverse, mais à démontrer que cette dernière a omis de prendre en compte les incidences du relief sur la gestion des eaux de ruissellement. Il estime que l'absence de motivation sur ce point montre que la partie adverse s'est laissé guider par un fait accompli, sans évaluation critique.

Il affirme que la partie adverse a violé les règles en matière de bon aménagement du territoire et les principes de motivation formelle et matérielle en ne tenant pas compte des modifications de limites de parcelle. Il rappelle que la motivation doit être claire, complète et suffisante pour permettre le contrôle de la décision.

Il ajoute que la partie adverse a également violé l'article 7 du Titre I^{er} du RRU. Selon lui, en régularisant la modification du profil du terrain sur la base d'anciennes limites de parcelles, la partie adverse n'a pas pu correctement évaluer la distance entre l'implantation des constructions sur la base de critères liés à un bon aménagement du territoire, ni respecté les principes de motivation formelle et matérielle.

Il fait valoir qu'en octroyant la régularisation de la modification du profil du terrain, la partie adverse maintient une situation de fait antérieure au changement des limites de parcelles, situation qui contrevient à l'article 7 du Titre I^{er} du RRU. Il soutient que le bâtiment n° 180, tel qu'implanté par rapport aux anciennes limites de parcelle, ne respecte pas la distance minimale de 1,90 mètre exigée par cette disposition. Il relève qu'aucun avis n'a été demandé au fonctionnaire délégué pour cette dérogation au RRU et que le permis n'en explique pas les raisons, ce qui constitue, selon lui, une violation de l'article 7 du Titre I^{er} du RRU et du principe de motivation formelle et matérielle.

Il conteste l'interprétation selon laquelle l'article 7 du Titre I^{er} du RRU ne concerne que la construction de nouveaux bâtiments et non les modifications du profil du terrain. Il soutient que cette lecture du RRU est erronée, car elle méconnaît le fait que la modification du profil du terrain maintient une situation antérieure déjà non conforme aux limites de parcelles. Selon lui, une telle interprétation conduirait à exclure systématiquement l'application des règles d'implantation prévues à l'article 7 du Titre I^{er} du RRU pour toute demande de régularisation, ce qui ne peut, selon lui, correspondre à l'intention du législateur.

Il répète que le permis de modification du profil du terrain soulève des difficultés en matière de récupération des eaux de ruissellement et affirme qu'il ne respecte pas les exigences liées au bon aménagement du territoire. Il fait valoir que la décision ne contient aucune motivation démontrant la conformité de la modification du profil du terrain avec ces exigences. Il estime que cette absence de justification est particulièrement problématique au regard de la gestion de l'eau, d'autant plus que la parcelle du bâtiment n° 180 est située en zone à risque d'inondations, ainsi qu'il ressort de la requête en annulation.

Enfin, il conteste l'interprétation selon laquelle la modification du profil du terrain ne relève pas de la notion d'« actes et travaux » au sens de l'article 0.6 des prescriptions légales du PRAS. Il fait valoir que cette modification affecte l'aménagement des intérieurs d'îlots, comme en témoignent les inondations survenues à plusieurs reprises dans le sous-sol du bâtiment n° 180 et dans l'espace commercial 180.0.2. Il en déduit que, conformément à l'article 0.6 des prescriptions légales du

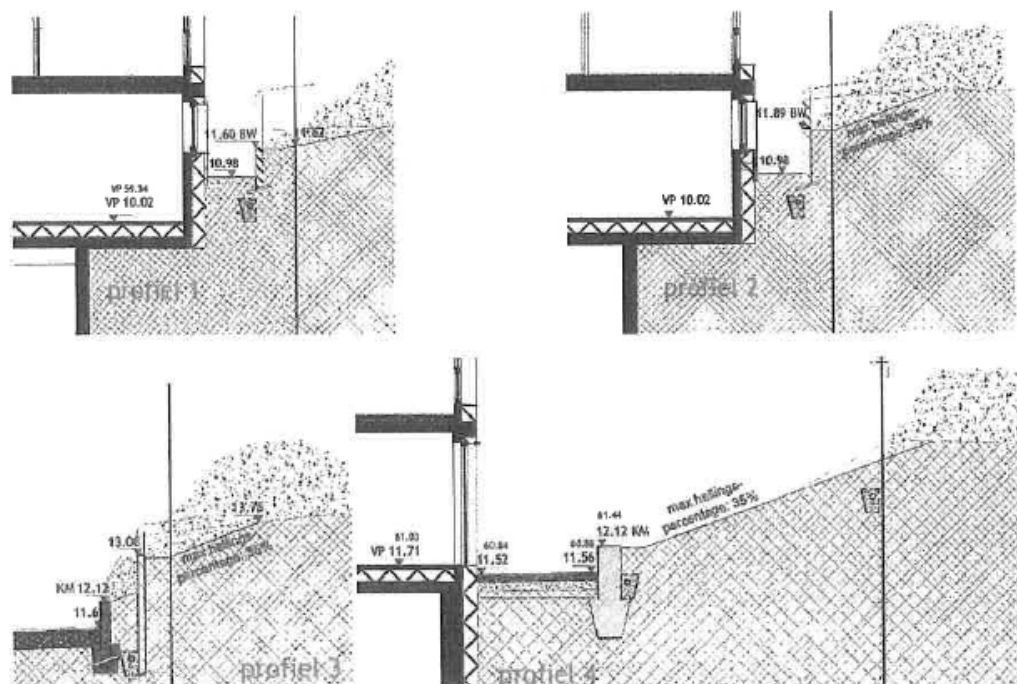
PRAS, la demande de permis aurait dû être soumise à des mesures particulières de publicité.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, il expose que « le permis attaqué ne fait état d'aucune régularisation concernant le non-respect de la distance minimale de 190 cm entre l'immeuble 180 et la limite de mitoyenneté arrière ». Il indique que « cela supposerait que l'acquisition d'une bande de terrain par échange aurait été réalisée pour garantir cette distance minimale au moment de la demande [de permis d'urbanisme modificatif] en février-mars 2019 » et que « malgré les demandes et rappels par la copropriété, la partie intervenante n'a toujours pas transmis les documents officiels le confirmant ». Il en déduit que « les immeubles pourraient encore être en infraction urbanistique ».

V.2. Appréciation

La note explicative jointe à la demande de permis indique que l'élément faisant l'objet de la demande de régularisation visé dans ce moyen est « une modification du profil du terrain au raccord avec le voisin à l'arrière de 180 ». Elle précise que « le profil du raccord avec le voisin à l'arrière du 180 a été revu de façon à ce que notre rez-de-chaussée soit moins encaissé au niveau de sa façade arrière ». La demande est illustrée par un plan et par les quatre coupes suivantes.



L'acte attaqué identifie l'objet de la régularisation demandée en ces termes :

« Le profil du raccord avec l'immeuble arrière n° 180 a été revu de façon à ce que le rez-de-chaussée des immeubles de la présente demande soit moins encaissé en façade arrière ».

En ce qui concerne le reproche de figurer d'anciennes limites de propriété sur les plans, l'argumentation du requérant est confuse en fait et n'est pas assortie de pièces sur lesquelles le Conseil d'État pourrait se fonder.

En tout état de cause, le requérant n'expose pas en quoi une éventuelle erreur dans la représentation des limites de propriété affecterait la conformité de l'acte attaqué à l'article 7 du Titre I^{er} du RRU, combiné avec les articles 678 à 680 du Code civil, dès lors que la régularisation ne porte pas sur une modification de l'implantation de l'immeuble, mais sur une modification du profil du terrain à l'abord immédiat de l'immeuble. En outre, le requérant semble indiquer que la modification des limites des parcelles était précisément nécessaire pour assurer la conformité de l'implantation de l'immeuble, à plus de 190 cm de la limite de propriété.

En ce qui concerne le grief relatif au mur en parois métalliques, le requérant expose que « l'ACP les Balcons ne peut pas accepter [qu'il] soit maintenu ». Il estime qu'il doit être démonté et avance des arguments d'opportunité en ce sens, mais il ne formule aucune critique de légalité sur ce point.

Les craintes relatives au risque d'inondations exprimées par le requérant ne constituent pas non plus une critique de légalité. Le requérant n'expose pas en quoi la régularisation de la modification du profil de raccord avec l'immeuble voisin, qui fait l'objet de l'acte attaqué, aggrave le risque de ruissellement des eaux. Il semble considérer que ce risque est insuffisamment pris en compte et que le permis de régularisation aurait été l'occasion de mettre en place une solution qu'il qualifie de « raisonnable ». Toutefois, il n'appartenait pas à la partie adverse de préconiser de nouveaux aménagements, qui n'étaient pas prévus dans le permis initial et ne font pas l'objet de la demande de régularisation. Une telle critique n'affecte pas la légalité de la régularisation des aménagements faisant l'objet de la demande.

Enfin, le requérant n'expose pas en quoi la modification du profil du terrain faisant l'objet de l'acte attaqué porte atteinte à l'intérieur de l'îlot et aurait dû, à ce titre, faire l'objet de mesures particulières de publicité conformément à l'article 0.6 des prescriptions légales du PRAS.

Il résulte de ce qui précède que le troisième moyen n'est pas fondé.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le requérant prend un quatrième moyen de la violation « du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 98, 5°, du CoBAT et de l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme [ci-après "l'arrêté du 12 décembre 2002"] ».

Il soutient que le permis attaqué autorise la modification de la destination de l'unité 180.0.2 de commerce, prévue par les permis antérieurs, en horeca, alors que cette destination n'est pas conforme au PRAS en ce que le terme « horeca » est une notion qui relève du secteur économique et non pas du glossaire urbanistique. Il précise que ce terme regroupe deux destinations clairement distinguées par le PRAS : d'une part, les établissements hôteliers et, d'autre part, les deux catégories différentes de commerces que sont les restaurants et les cafés.

Il rappelle que, conformément à l'article 98, 5°, du CoBAT, toute modification de la destination d'un bien nécessite un permis d'urbanisme. Il expose que « l'unité 180.0.2. a été vendue avec comme destination "commerce" ». Il avance que le permis attaqué se contente d'un motif stéréotypé pour justifier le changement, affirmant que « ce type de commerce contribue à la mixité de fonctions de rez-de-chaussée », sans démontrer en quoi la modification de destination en horeca serait spécifiquement justifiée. Ce motif pourrait, selon lui, s'appliquer à la destination antérieure de commerce, et ne constitue donc pas une motivation formelle ni matérielle suffisante.

Il précise que l'unité se situe en zone administrative, qu'elle est actuellement exploitée comme bar à tapas avec terrasse extérieure de 53 m², et qu'il ignore si un permis d'exploitation a été délivré et sous quelles conditions. Il reproduit un extrait de l'acte de base. Il souligne que l'affectation horeca a été signalée, *a posteriori*, à la commune, ainsi que l'intention d'y installer un bar à tapas.

Il énumère les nuisances olfactives (odeurs de cuisson, fumée de cigarettes), sonores (ambiance de bar, terrasses, karaoké) et environnementales

(propreté des abords) susceptibles d'être engendrées par cette activité. Il estime qu'une telle activité est incompatible avec le standing et le caractère paisible de la résidence. Il reproche en outre au demandeur de ne pas avoir informé correctement l'association des copropriétaires, plaçant les résidents devant un fait accompli.

Il affirme que la destination horeca ne rentre pas dans le champ d'application de la prescription 7.1 du PRAS, qui vise les bureaux, logements, établissements hôteliers et équipements d'intérêt collectif ou de service public. Selon lui, il ne s'agit pas non plus d'un commerce puisque le demandeur a estimé nécessaire de solliciter un permis pour modifier la destination du local. Il considère qu'en autorisant indistinctement trois catégories d'utilisations, le permis viole l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du 12 décembre 2002 qui impose l'obtention d'un permis d'urbanisme pour tout changement d'utilisation et, dans le cas des commerces, de préciser s'il s'agit d'un restaurant, d'un snack, *etc.*

Enfin, il invoque la prescription 7.4 du PRAS, qui impose que les caractéristiques urbanistiques des constructions s'accordent avec le cadre urbain environnant et que leurs modifications soient soumises à des mesures particulières de publicité. Il estime que la modification de destination en horeca, avec terrasse, change le caractère urbanistique de l'immeuble et relève qu'aucune enquête publique n'a été organisée et que la commission de concertation n'a pas donné d'avis.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

En substance, après avoir rappelé les termes de l'article 98, § 5, du CoBAT, la partie adverse expose qu'il convient de distinguer la « destination » c'est-à-dire la fonction indiquée dans le permis d'urbanisme, ou à défaut, dans les plans d'affectation du sol et « l'utilisation », qui correspond à la fonction précise exercée au sein d'une destination ou d'une affectation.

Elle fait valoir que l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du 12 décembre 2002 n'est pas méconnu, puisque, conformément à ce que prévoit cet article, le changement d'utilisation, au sein de la « catégorie fourre-tout » de « commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture » a fait l'objet d'une demande de permis d'urbanisme.

Elle considère également qu'il n'y avait pas lieu d'organiser une enquête publique, sur la base de la prescription 7.4 du PRAS puisqu'il n'est pas question d'une modification des caractéristiques urbanistiques des constructions mais d'un changement d'utilisation du commerce.

VI.1.3. Le mémoire en réplique

Le requérant invite à distinguer, d'une part, les « modifications urbanistiques », qui sont visibles matériellement, comme celles engendrées en l'espèce par la création d'une terrasse, qui sont soumises à enquête publique et, d'autre part, le « changement de destination » d'un commerce en horeca et l'absence de discernement quant aux nuisances engendrées.

Il estime que le raisonnement de la partie adverse selon lequel il y aurait un changement d'utilisation et non un changement de destination ne peut être suivi. Selon lui, la totalité de la destination a effectivement été convertie de « commerce » à « horeca », alors que ni la prescription 7.1 ni la prescription 7.3 du PRAS ne prévoient la possibilité d'attribuer cette destination. Il y voit donc une violation du PRAS, ainsi que de l'article 98, § 5, du CoBAT.

Il ajoute que, « dans la mesure où le changement de “destination” en “horeca” serait considéré comme conforme au PRAS, ou dans la mesure où l'on supposerait qu'il ne concerne que le changement d'“utilisation” (*quod non*), force est de constater que la partie adverse a également insuffisamment vérifié la conformité de ce changement par rapport au principe du bon aménagement des lieux ». Il rappelle les nuisances liées, selon lui, à une exploitation horeca. Il y voit dans l'absence d'appréciation au regard du bon aménagement des lieux une violation des principes de motivation formelle et matérielle. Il cite de la jurisprudence relative à l'appréciation du changement de destination au regard du bon aménagement des lieux.

Il ajoute que, même suivant la thèse selon laquelle il s'agit d'un changement d'utilisation, l'acte attaqué viole l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Gouvernement précité parce que, selon lui, les différents types d'utilisations énumérées par cette disposition doivent être interprétés indépendamment les uns des autres.

Il expose encore que la thèse selon laquelle l'acte attaqué n'a pas modifié les « caractéristiques urbanistiques » du bien ne peut être suivie et que le permis ne contient aucune motivation expliquant pourquoi la partie adverse est d'avis que le changement en horeca et l'aménagement d'une terrasse dans la zone de recul n'a pas modifié les « caractéristiques urbanistiques » et pourquoi, à ce titre, aucune enquête publique n'a eu lieu.

VI.1.4. Le mémoire en intervention

La partie intervenante objecte, en substance, que l'immeuble concerné est situé en zone administrative au PRAS et que l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement précité indique expressément qu'il n'est pas applicable en zone administrative.

Elle objecte également que les restaurants relèvent de la destination « commerce » et que les commerces sont explicitement admis en zone administrative en vertu de la prescription 7.3 du PRAS, tant que la superficie de plancher ne dépasse pas 1.000 m² par projet et par immeuble, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Elle répète que ce changement d'utilisation n'est pas soumis à permis en zone administrative et en déduit que le requérant n'a pas intérêt au moyen critiquant l'acte attaqué sur ce point, puisque le changement ne doit pas être couvert par un permis.

Elle estime que l'acte attaqué est suffisamment motivé puisque la demande est totalement conforme aux dispositions du PRAS. Selon elle, « vu la conformité de la destination avec le PRAS, l'approbation de cette destination est évidente ; or, ce qui est évident, ne doit pas être motivé ».

Elle ajoute que le requérant n'établit pas que l'occupant ne dispose pas des attestations éventuellement requises pour l'exploitation de son activité et cette question est, en tout état de cause, étrangère à la police de l'urbanisme.

Elle relève que le requérant ne démontre pas *in concreto* quelle nuisance il craint de subir. Elle observe que l'acte de base permet explicitement l'établissement d'un restaurant ou d'un café de petite taille mais précise que cet élément est étranger à la police de l'urbanisme. Elle considère que le fait que le demandeur n'a pas suffisamment informé les copropriétaires constitue tout au plus un argument qui peut être invoqué dans le cadre d'un débat civil. De même, selon elle, l'impact de cette demande sur la valeur des appartements ne constitue pas un argument de nature urbanistique.

Enfin, elle estime qu'il n'y a pas de violation de la prescription 7.4 du PRAS, puisque le nombre de constructions, leur implantation, dimension, architecture, matériaux de construction, restent inchangés par rapport à la situation autorisée par les permis préalables et qu'il n'y a dès lors pas de modifications aux caractéristiques urbanistiques des constructions et installations.

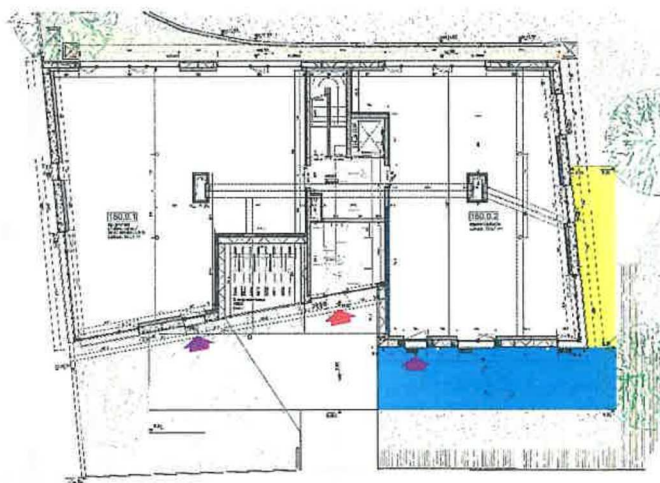
VI.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire après le rapport complémentaire, déposé le 17 octobre 2024, la partie adverse fait valoir que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 98, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, du CoBAT, le requérant n'exposant pas en quoi cet article serait violé.

Elle considère également que l'article 1^{er} de l'arrêté du 12 décembre 2002 n'est pas violé puisque l'immeuble est situé en zone administrative.

Elle conteste la violation de la prescription 7.4 du PRAS. Après avoir relevé que la notion de « modification » n'est pas définie dans le glossaire du PRAS, elle précise que la terrasse de 53,1 m² existe déjà et qu'elle n'est pas « significativement modifiée par les travaux envisagés conformément au contenu de la note explicative complémentaire du 24 septembre 2019 ». Selon elle, considérer que la demande implique une modification des caractéristiques urbanistiques soumise à des mesures particulières de publicité constituerait une interprétation très large de la prescription 7.4 du PRAS. Elle s'attache longuement à expliquer pourquoi, selon elle, une telle interprétation ne peut être retenue. Elle estime avoir considéré, à l'examen de la demande, que celle-ci n'emportait pas, au regard du cadre urbain environnant, de modification des caractéristiques urbanistiques et observe que le requérant n'expose pas en quoi elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation sur ce point. Elle ajoute qu'aucune motivation spécifique n'était requise quant à l'absence d'application de cette prescription.

Enfin, surabondamment, elle relève que l'absence de mise en œuvre de mesures particulières de publicité est d'autant moins critiquable en l'espèce que la demande ne porte que sur des travaux de minime importance, dispensés de l'avis du fonctionnaire délégué. Elle souligne que la terrasse existante, de 53,1 m², n'est pas significativement modifiée et qu'il s'agit de l'aménager de manière à y installer « 4-5 petites tables et des chaises sur la partie bleue du plan ci-dessous, et un espace pour les fumeurs sur la partie en jaune ». Elle illustre son propos par cet extrait de la note explicative :



VI.1.6. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire après le rapport complémentaire, déposé le 17 octobre 2024, la partie intervenante soulève, tout d'abord, l'irrecevabilité du moyen, à défaut d'intérêt, en affirmant que « dès lors qu'[elle] n'a pas mis en œuvre (et ne mettra pas en œuvre) la partie du permis d'urbanisme obtenu concernant l'aménagement de l'espace 180.2 en horeca (changement de destination et aménagement d'une terrasse), la prétendue illégalité dénoncée ne peut avoir d'incidence sur le requérant ». Elle dépose un courrier qu'elle a adressé à la commune le 16 octobre 2024, indiquant qu'elle a renoncé au permis contesté en ce que celui-ci autorise le changement de destination et l'aménagement d'une terrasse, et que le bar à tapas est remplacé par un cabinet de kinésithérapie. Elle fait valoir que l'usage à des fins de kinésithérapie est conforme à la destination autorisée par les permis antérieurs, l'unité 180.2 étant destinée à du commerce.

À titre subsidiaire, elle soulève l'irrecevabilité du moyen en raison de la renonciation partielle au permis. Elle relève que le recours porte sur le permis de régularisation dans son ensemble, mais que le quatrième moyen porte exclusivement sur l'unité 180.2. Elle répète que le permis, en tant qu'il porte sur cet espace, n'a pas été mis en œuvre et qu'elle y a explicitement renoncé. Elle fait valoir que cet aspect du permis est scindable et qu'« une péremption partielle de la partie autonome du permis (à savoir l'unité 180.2) non réalisé [...] est, à terme, possible ».

Enfin, à titre subsidiaire également, elle considère que le moyen est non fondé. Selon elle, « il est inexact de considérer que le projet engendrerait des modifications des caractéristiques urbanistiques des constructions existantes ». À l'argumentation de la partie adverse, elle ajoute que les aménagements prévus pour la terrasse sont dispensés de permis d'urbanisme par l'article 7 de l'arrêté du 13

novembre 2008. Elle en déduit qu'ils sont *a fortiori* exonérés de mesures particulières de publicité.

VI.1.7. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que l'obligation d'organiser une enquête publique relève de l'ordre public et que, par conséquent, il ne doit pas justifier d'un intérêt au moyen. À titre subsidiaire il expose que l'absence injustifiée de mesures particulières de publicité lui cause un préjudice, parce qu'en exerçant son droit à la participation, il aurait pu influencer la délivrance du permis attaqué. Il rappelle que l'obligation d'organiser une enquête publique implique également l'obligation d'examiner les réclamations qui ont été déposées dans ce cadre.

Il observe, ensuite, qu'il n'est pas question, dans les faits, d'un retrait partiel du permis attaqué. Il considère au contraire que, par sa lettre du 16 octobre 2024, la partie intervenante modifie fondamentalement de manière illicite l'objet de sa demande. Selon lui, la motivation initiale du permis, qui n'est pas modifiée, devient « particulièrement illicite ».

Il défend l'indivisibilité du permis et estime que la partie intervenante ne démontre pas que l'évaluation portée par la partie adverse sur le premier objet (régulariser les modifications apportées par rapport aux permis délivrés) est indépendante de celle portée sur le second (autoriser à modifier la destination d'un commerce en horeca). Il expose qu'un permis est, en principe, unique et indivisible, et que toute exception à ce principe est d'interprétation restrictive. Il cite de la jurisprudence sur l'indivisibilité des permis. Il fait valoir qu'en l'espèce, la régularisation des travaux concerne des constructions dans une même résidence, dans laquelle est également envisagée la modification de l'usage d'un commerce en horeca et l'aménagement d'une terrasse. Il souligne que les deux bâtiments sont connectés par des sous-sols et que, sous le bâtiment 180, convergent tous les conduits d'évacuation de toutes les habitations. Il en déduit que, compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'État, il s'agit d'un permis indivisible.

À titre subsidiaire, il fait valoir que la conformité au PRAS critiquée dans le présent moyen doit toujours être évaluée sur la base du projet dans son ensemble.

Enfin, il affirme que « le prétendu retrait partiel du permis, conformément à la péremption du permis, manque de fondement factuel et juridique ». Il répète que cette partie du permis n'est pas autonome et estime, en conséquence, que « la péremption partielle pour non-exécution ne peut, dans le cas présent, en aucun cas être

assimilée à un retrait ou à une annulation ». Il ajoute que l'article 101, § 6, du CoBAT prévoit expressément une suspension de plein droit du délai de péremption lorsqu'un recours est pendant devant le Conseil d'État.

Sur le fond, il renvoie à son précédent dernier mémoire en ce qui concerne la violation de l'article 98, 5°, du CoBAT. En ce qui concerne la violation de la prescription 7.4 du PRAS, il fait valoir que le glossaire du PRAS ne définit pas les « caractéristiques urbanistiques » de manière exhaustive et que les parties non bâties constituent expressément des caractéristiques urbanistiques. Il souligne qu'un bar à tapas avec terrasse ne relève pas des établissements auxquels peuvent être affectées les zones administratives et en déduit qu'il est bien question d'une modification au cadre urbain environnant.

À l'argument selon lequel la partie adverse dispose d'une compétence discrétionnaire pour apprécier s'il y a une modification des caractéristiques urbanistiques et leur compatibilité avec le cadre urbain environnant, il objecte que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation à cet égard.

Enfin, à l'argument selon lequel les actes envisagés ne sont pas soumis à permis d'urbanisme conformément à l'article 7, 3°, f), de l'arrêté du 13 novembre 2008 précité, il objecte, d'une part, que « cet article prévoit [...] une dérogation uniquement dans la mesure où les travaux ne dérogent pas à un plan d'affectation du sol, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir, et qu'il ne constitue pas le complément de travaux soumis à permis d'urbanisme, ou qu'ils ne font pas l'objet d'une répétition sur la longueur d'une voirie ». Il objecte, d'autre part, que « les tables et bancs mentionnés au “3°” auquel se réfère la partie intervenante, ne concernent pas l'horeca, qui est cependant traité au “6°” de ladite disposition ». Il souligne que « cette disposition ne concerne que l'installation périodique d'une terrasse saisonnière, ce qui n'est pas l'objet du permis attaqué ».

VI.1.8. Le courrier de la partie adverse du 8 janvier 2025

Par un courrier du 8 janvier 2025, la partie adverse a informé le Conseil d'État « qu'en date du 12 janvier 2023, un permis a été délivré par la commune de Woluwe-Saint-Lambert pour “modifier la destination du commerce existant (horeca) en équipement d'intérêt collectif de santé (kiné) en complément du cabinet de kiné déjà existant au rez-de-chaussée du même immeuble sis avenue Marcel Thiry 180” ».

Le permis, déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État à la même date, se lit notamment comme il suit :

« Considérant que la demande a été introduite le 29/08/2022 ;

Considérant que l'accusé de réception complet de cette demande porte la date du 16/11/2022 ;

[...]

Considérant que la demande est située en zone administrative du plan régional d'affectation du sol approuvé le 03/05/2001 et qu'elle est conforme aux prescriptions de celui-ci ;

Considérant que la demande vise à modifier la destination du commerce existant (horeca) en équipement d'intérêt collectif de santé (kiné) en complément du cabinet de kiné déjà existant au rez-de-chaussée du même immeuble sis avenue Marcel Thiry 180 ;

Considérant en effet que les permis suivants ont été délivrés :

- n° 5411956, le 26/03/2015, pour modifier la destination des bureaux en logements, transformer et agrandir les immeubles (85 logements, 4 bureaux, 3 commerces, 1 équipement),
- n° 589358, le 12/05/2016, pour modifier le précédent permis au niveau des façades, de l'aménagement des abords et de modifications intérieures ;
- n° 633734, le 10/08/2017, pour modifier la destination d'un bureau en équipement,
- n° 697554, le 24/01/2019, pour modifier la destination d'un commerce en équipement ;
- n° 1709285, le 28/11/2019, pour régulariser certaines modifications intérieures et dans les abords et modifier la destination du commerce en horeca ;

Considérant dès lors que le rez-de-chaussée comporte un commerce, un horeca, un bureau et deux équipements ;

Considérant que les immeubles repris sous forme de lettres A, B, C, D et E sont actuellement repris sous les numéros de police 200, 198, 194, 196 et 180 ;

Considérant que la présente demande vise donc à modifier la destination de l'horeca (délivré dans le permis précédent en un équipement d'intérêt collectif de santé (kiné) dans la partie de droite du nouvel immeuble situé à droite ;

Considérant que le gestionnaire du cabinet de kiné existant dans la partie gauche du rez-de-chaussée (PU/697554/2018 délivré le 24/01/2019) souhaite développer un centre de référence pour la kinésithérapie du sport à Bruxelles et profite dès lors de l'opportunité pour acquérir le commerce horeca (PU/1709285 délivré le 28/11/2019) existant dans la partie droite du même immeuble ;

Considérant que ces deux entités restent indépendantes vu la configuration des lieux avec le hall d'entrée de l'immeuble et les cages d'escalier et d'ascenseur situées au centre menant aux logements aux étages ;

Considérant que chaque entité dispose de sa propre entrée depuis l'extérieur même si elle dispose également chacune d'une entrée depuis le hall d'entrée commun de l'immeuble ;

Considérant que l'unité d'équipement de santé de gauche présente une surface de +/-150 m² et que la nouvelle unité de droite présente une surface de +/-137 m² ;

Considérant qu'étant donné qu'il s'agit de deux unités sans lien physique, l'avis du fonctionnaire délégué n'est pas requis, chaque unité étant inférieure à 200 m² ;

Considérant que quelques aménagements intérieurs légers seront réalisés afin de créer la salle de sport, les cabinets et les vestiaires ;

Considérant que ce nouvel aménagement n'est pas contraire à la fonction de la zone mais plutôt complémentaire à la destination de logement des étages de l'immeuble ;

Considérant qu'il y a lieu de prendre toutes les précautions nécessaires à la bonne tenue du chantier (gestion, horaires, protection de la voie publique, clôture, entretien, propreté, ...) et de veiller à ce que toutes les réglementations en vigueur en la matière soient respectées ;

Vu l'avis favorable conditionnel du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente du 21/12/2022,

ARRÊTE :

Article 1^{er} :

Le permis relatif au bien sis avenue Marcel Thiry 180 est délivré à Madame [M.A.] pour modifier la destination du commerce existant (*horeca*) en équipement d'intérêt collectif de santé (kiné), en complément du cabinet de kinésithérapie déjà existant au rez-de-chaussée du même immeuble pour les motifs repris ci-dessus et à condition de se conformer à l'avis du [SIAMU] du 21/12/2022 ».

La partie adverse en déduit ce qui suit :

- « Il ressort des informations qui nous ont été communiquées que ce permis du 12 janvier 2023 a été mis en œuvre. La destination de commerce horeca et l'aménagement d'une terrasse au niveau de l'unité 180.0.2, critiqués par la partie requérante dans la présente cause, ont donc disparu tant en situation existante de droit qu'en situation existante de fait. Ledit permis n'a fait l'objet d'aucun recours et il est aujourd'hui définitif.

Par conséquent, le courrier du 16 octobre 2024 par lequel le titulaire du permis d'urbanisme attaqué annonce renoncer partiellement au permis qui fait l'objet de la présente procédure (permis n° 1709285), en ce que ce permis autorisait la destination horeca et sa terrasse, semble sans objet. En effet, ce courrier faisait état du fait qu'un cabinet de kinésithérapie a été installé à la place du commerce horeca, ce qui serait conforme, selon le titulaire du permis, à la destination autorisée par les permis d'urbanisme antérieurs au permis du 28 novembre 2019. Le titulaire du permis annonçait dès lors pouvoir renoncer à la destination horeca telle qu'autorisée dans le permis attaqué. Or, dans la mesure où le changement d'affectation du commerce horeca en cabinet de kinésithérapie avait déjà été autorisé par un permis d'urbanisme délivré en bonne et due forme dès le 12 janvier 2023, il n'y avait plus lieu de renoncer à ladite destination Horeca ni, dans le chef de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, de prendre position sur l'admissibilité de ladite renonciation partielle.

Enfin, le permis d'urbanisme du 12 janvier 2023 affecte la recevabilité du quatrième moyen invoqué par la partie requérante. Aux termes de ce moyen, la partie requérante estimait que le permis attaqué serait illégal "en ce qu'il autorise la modification de la destination de l'unité 180.0.2 de commerce prévue par les permis antérieurs, en horeca, alors que cette destination n'est pas conforme au PRAS, et en ce que le terme horeca est une notion qui relève du secteur économique et non pas du glossaire urbanistique puisque ce terme regroupe deux destinations

clairement distinguées par le PRAS, d'une part, les établissements hôteliers et, d'autre part, les deux catégories différentes de commerce que sont les restaurants et cafés". Dans ses développements, la partie requérante invoque également la violation de l'article 7.4 du PRAS en ce que la modification de destination de commerce en "horeca", avec une terrasse pour sa clientèle, change les caractéristiques urbanistiques de l'immeuble alors qu'aucune enquête publique n'a eu lieu et que la commission de concertation n'a pas donné son avis.

Or, dans la mesure où l'aménagement de l'unité 180.0.2 en cabinet de kinésithérapie a été validé par un permis d'urbanisme du 12 janvier 2023, la prétendue irrégularité de l'autorisation d'une destination d'horeca avec terrasse de cette même unité par le permis attaqué du 28 novembre 2019 ne peut plus affecter les intérêts de la partie requérante. Le quatrième moyen devrait dès lors, à l'estime de la partie adverse, être déclaré irrecevable, outre qu'il lui semblait également non fondé.

Par conséquent, le quatrième moyen étant le seul considéré comme potentiellement fondé aux termes de votre rapport, il y a lieu de rejeter le recours. ».

VI.1.9. Plaidoiries

À l'audience, les parties se sont référées à leurs écrits de procédure.

VI.2. Appréciation

Le quatrième moyen de la requête critique le changement de destination du commerce situé au rez-de-chaussée du n° 180 en horeca.

L'article 1^{er} du dispositif de l'acte attaqué se lit comme il suit :

« Article 1^{er}. Le permis relatif à un bien situé avenue Marcel Thiry 180 à 200 est délivré à la SPRL DBF RED [...], tendant à régulariser les modifications apportées aux immeubles et leurs abords par rapport aux permis déjà délivrés et à modifier la destination d'un commerce en horeca, pour les motifs repris ci-dessus et à condition de se conformer à l'avis du 06/11/2019 du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région bruxelloise et à condition que la voirie pompiers située entre les deux bâtiments reste toujours libre d'accès.

Une attestation dudit service d'incendie certifiant que toutes les mesures prescrites ont été réalisées doit être fournie à l'administration communale avant l'occupation de l'immeuble. ».

Il résulte des pièces déposées par les parties adverse et intervenante au cours de la procédure, d'une part, qu'un nouveau permis d'urbanisme portant sur la même unité du rez-de-chaussée du n° 180 avenue Marcel Thiry a été délivré le 12 janvier 2023, modifiant la destination du commerce existant (horeca) en équipement d'intérêt collectif de santé (kiné) et, d'autre part, que le bénéficiaire du permis attaqué a annoncé, le 16 octobre 2024, y renoncer partiellement, en ce qu'il autorise la destination horeca et sa terrasse.

En conséquence, le requérant ne justifie plus d'un intérêt à ce moyen.

VII. Cinquième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête

Le requérant prend un cinquième moyen « de la violation du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe du bon aménagement des lieux ».

Il fait valoir que « le permis attaqué autorise l'ajout d'une trappe d'accès à la toiture et une modification de l'implantation des lignes de vie », alors que « le principe de bon aménagement des lieux aurait nécessité des mesures supplémentaires et/ou différentes en vue de la sécurité, surtout en cas d'incendie ».

Il se réfère aux points 10 et 32 de la note explicative et indique que « ces points ont fait l'objet de discussions entre le demandeur et l'ACP ». Il reproduit un extrait du rapport de Cubico qui « [s'interroge] sur la mise en place des moyens de protection placés à cet endroit entre la trappe d'accès située en contrebas et l'escalier donnant sur la toiture principale » et qui indique que « le SPF (Service Contrôle du Bien-être au travail) exige que la protection des travailleurs contre les risques de chute soit assurée lors de la conception du bâtiment par des mesures collectives (garde-corps) non seulement pendant le chantier concerné mais aussi pendant toute la durée de vie de l'ouvrage pour toutes les interventions ultérieures dont feraient l'objet les toitures plates inaccessibles dans le cadre de travaux d'inspection, d'entretien/maintenance ou de réparation après la fin du même chantier concerné ». Il constate que les auteurs de ce rapport indiquent qu'« il [leur] semble qu'une ligne de vie n'est pas suffisante surtout si la trappe d'accès est destinée à un usage du service incendie ».

Il relève que l'avis du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) du 14 octobre 2019 précise, concernant l'ajout d'une trappe d'accès à la toiture, que « les modifications ne donnent pas lieu à des remarques de [sa] part ». Il marque toutefois « toute réserve concernant cette situation extrêmement dangereuse et sur cet avis du SIAMU à qui incombe la sécurité de ses équipes ». Il note que, « dans son avis, le SIAMU ne reprend pas la modification de la ligne de vie dans sa liste des points régularisés » et envisage qu'il n'ait pas été interrogé sur ce point.

Il relève que, « dans sa demande de régularisation, le demandeur a isolé les points 10 et 32 qui concernent pourtant des points sécuritaires qui concernent la même zone sur la toiture (à quelques mètres) ». Selon lui, les autorités chargées d'instruire et de valider les demandes de régularisation n'ont sans doute pas fait le lien. Il pose dès lors la question de savoir si « un risque important aurait [...] été négligé par le demandeur ».

Il expose que, dans sa demande de régularisation, le demandeur se limite à expliquer que « le tracé des lignes de vie a également été revu suite aux discussions avec le coordinateur sécurité santé ». Il reproche toutefois qu'aucun plan expliquant la situation ne soit fourni et qu'il ne soit pas démontré que la réalisation est conforme à la conception et aux instructions de ce coordinateur.

Il explique que la partie intervenante « a autorisé le propriétaire de l'espace commercial 194.0.1 à installer des systèmes de refroidissement sur le toit » et que « l'ACP n'en a pas été avisée par le promoteur comme il en avait l'obligation ». Selon lui, en raison de ce système de refroidissement, l'accès au local technique 194 implique d'enfreindre les limites des lignes de vie. Il reproduit la remarque formulée sur ce point par Cubico, en référence aux articles 5, 15 et 17 de la loi du 4 août 1996 sur le Bien-être au travail.

Il conclut que le permis attaqué viole les principes d'un bon aménagement des lieux et ne contient pas de motif adéquat.

VII.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant fait valoir que la partie adverse commet une erreur en affirmant qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la conformité de la demande avec des règles autres que les règles d'urbanisme. Il soutient que ces règles, notamment en matière de sécurité incendie, influencent directement le bon aménagement des lieux, relevant dès lors de l'autorité de contrôle de la partie adverse. Il souligne que le pouvoir d'appréciation autonome et discrétionnaire dont dispose la partie adverse, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la sécurité incendie, découle notamment de l'article 94 du règlement communal qui dispose comme suit : « Dans les immeubles importants ou à forte densité de population ou d'occupation, le collège peut prescrire la construction d'un ou plusieurs escaliers de secours, de passages mettant en communication les différentes cages d'escaliers, de portes résistant au feu et s'opposant au passage des fumées et des gaz, de passerelles sur les toitures... ».

Il reproche à la partie adverse de ne pas avoir exercé son pouvoir d'appréciation autonome et discrétionnaire, en particulier concernant la modification de l'emplacement des lignes de vie. Il relève que la demande de permis ne comporte aucun plan modificatif à ce sujet ni de preuve d'un accord du coordinateur sécurité santé, bien que la demande mentionne une concertation avec celui-ci. Selon lui, cette absence de document empêche toute évaluation sérieuse.

Il soutient également que la partie adverse n'a pas procédé à un examen indépendant et critique de la demande, mais s'est alignée sans réserve sur le point de vue de la partie intervenante. Il répète que la demande de permis ne contient pas de plan modificatif ni de preuve de l'accord du coordinateur sécurité santé et en déduit que la partie adverse n'a pas pu procéder à une évaluation approfondie du changement demandé.

Il rappelle que les rapports de l'expert Cubico, datés des 18 et 30 avril 2019, soulèvent des problèmes concrets liés à l'usage sécurisé de la trappe d'accès et des lignes de vie.

Il répète que les pompiers n'ont évalué que l'ajout de la trappe d'accès, sans se prononcer sur la modification des lignes de vie. Il relève que la partie adverse n'a pas remarqué que l'avis des pompiers était incomplet, « ce qui aurait dû l'inciter à faire preuve d'une extrême prudence dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, ce qui ressort, entre autres, de l'article 96 du règlement communal sur les bâtisses en matière de sécurité incendie ».

Il conclut que « la partie adverse n'a pas vérifié si les modifications proposées par la partie intervenante étaient adéquates en termes de sécurité incendie, ou si des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer la sécurité incendie du bâtiment, et ainsi garantir une implantation sûre du bâtiment par rapport à son environnement immédiat, ce qui est un aspect essentiel pour un bon aménagement des lieux ».

VII.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le dernier mémoire de la partie requérante ne comprend pas d'élément nouveau.

VII.2. Appréciation

Les critiques du requérant portent sur deux éléments de la demande de régularisation. Le premier concerne une « modification de l'implantation des lignes

de vie ». La notice explicative précise que ce tracé a été revu à la suite des discussions avec le coordinateur sécurité santé et les plans joints à la demande de permis identifient le lieu de la modification par le numéro 10. Le second élément concerne « l'ajout d'une trappe d'accès à la toiture ». La note explicative précise que cette trappe a été ajoutée à la demande des pompiers et les plans joints à la demande identifient cette trappe par le numéro 32.

À la lecture de la notice explicative et des plans, il ne peut être soutenu que les deux éléments soumis à régularisation n'étaient pas suffisamment clairs pour faire l'objet d'une appréciation par la partie adverse.

Cette demande a été soumise au SIAMU qui, le 14 octobre 2019, a donné un avis favorable, après avoir indiqué que « les modifications ne donnent pas lieu à des remarques de [sa] part ».

En vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, la légalité d'un acte – tel qu'un permis délivré en application de la police de l'aménagement du territoire – doit s'apprécier par rapport à cette dernière. Partant, son auteur doit s'abstenir de fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale. La partie adverse ne devait dès lors pas demander l'avis préalable d'autres instances, au regard d'autres polices administratives spéciales, ni apprécier la conformité de la demande à des législations telles que celle relative au bien-être au travail.

Le requérant expose que « le demandeur feint d'ignorer qu'il a autorisé le propriétaire de l'espace commercial 194.0.1. à installer des systèmes de refroidissement sur le toit ». Il représente ces systèmes de refroidissement sur les plans, à proximité du numéro 10, insère des photos dans sa requête et explique que ces systèmes contraignent à traverser la ligne de vie pour accéder au local technique 194, ce qui met selon lui en péril la sécurité de ceux qui accèdent au toit.

Ces systèmes de refroidissement n'étant pas représentés sur les plans de la toiture, joints à la demande de permis de régularisation, ils ne font pas l'objet de la demande et ne sont dès lors pas autorisés par l'acte attaqué. Les conséquences de leur présence pour la sécurité des personnes qui accèdent au toit posent la question de l'exécution conforme au permis délivré mais n'affectent pas la légalité de celui-ci.

Il résulte de ce qui précède que le cinquième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite « une indemnité de procédure liquidée au montant de 700,00 euros (montant de base) », à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base indexé.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

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

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 septembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly