

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.254 du 25 octobre 2016

217.859/XV-2966

En cause :

- 1. VAN ZUYLEN** Katia,
- 2. CALLOUD** Jean-François,
- 3. DE MEUSE** Diane,
ayant élu domicile chez
Me Fr. van den BOSCH, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

contre :

- 1. la commune de Forest**,
représentée par le collège communal,
ayant élu domicile chez
Mes Ph. COENRAETS & L. BURNON, avocats,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles,
- 2. la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son Gouvernement,

Partie requérante en intervention :

la s.p.r.l. ACUARIO,
ayant élu domicile chez
Mes O. VAN der KINDERE & F. HENRY, avocats,
avenue Lloyd Geroge 16
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2015 par Katia VAN ZUYLEN, Jean-François CALLOUD et Diane DE MEUSE en vue de la suspension et de l'annulation de la « décision prise par la partie adverse, le 7 octobre 2015 (lire le 1^{er} octobre 2015), délivrant à la s.p.r.l. ACUARIO un permis d'urbanisme concernant un bien situé à 1190 Forest, avenue Brugmann, n° 52 et ayant pour objet la «modification de destination d'un immeuble mixte d'équipement d'intérêt collectif avec commerce au rez-de-chaussée vers un établissement hôtelier »;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu la requête introduite le 12 janvier 2016 par laquelle la s.p.r.l. ACUARIO demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu le rapport de M. M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État;

Vu la requête introduite le 25 mars 2016 par la s.p.r.l. ACUARIO qui demande le maintien des effets du permis attaqué;

Vu la note d'observations déposée le 20 avril 2016 par les parties requérantes;

Vu le rapport complémentaire de M. M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'État, sur la demande de maintien des effets;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 26 septembre 2016, les convoquant à comparaître le 21 octobre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me L. CECI, *loco* Me Fr. van den BOSCH, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me L. BURNON, avocat, comparaisant pour la première partie adverse et Mes O. VAN der KINDERE & F. HENRY, avocats, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 236.253 de ce jour, auquel il y a lieu de se référer;

Considérant que la société ACUARIO est bénéficiaire du permis attaqué; qu'il y a lieu d'accueillir sa requête en intervention;

Considérant que dans une note d'audience, l'intervenante conteste que l'affaire puisse être jugée en débats succincts; qu'elle relève que la cause est connexe à celle qui fait l'objet du recours portant le n° de rôle A. 212.023/2504 et que, dans ce dernier dossier, le rapport de l'auditeur en ce sens a été établi environ deux ans après l'introduction de la requête, ce qui serait tardif;

Considérant que l'article 93, alinéa 1^{er}, du Règlement général de procédure prévoit ce qui suit :

« Lorsqu'il apparaît que le recours en annulation est sans objet ou qu'il n'appelle que des débats succincts, le membre de l'auditorat désigné fait immédiatement rapport au président de la chambre saisie de l'affaire. Son rapport est notifié aux parties sans délai. »;

que la procédure visée par cette disposition a pour objectif d'accélérer le traitement de certaines affaires, mais n'est pas liée à l'urgence, et n'est pas subordonnée à une condition de délai; que l'auditeur peut donc la mettre en œuvre dès que l'examen de l'affaire l'amène à l'estimer appropriée, quel que soit le délai écoulé depuis le dépôt de la requête; que l'objection ne peut être accueillie;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier, de la violation du plan régional d'affectation du sol (PRAS) et, plus particulièrement de ses prescriptions particulières 2.3, 2.4 et 2.5, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'application de l'article 159 de la Constitution; qu'en une première branche, ils soutiennent que l'objet réel de la demande vise principalement à étendre ou à régulariser des surfaces commerciales, tandis que les activités dites hôtelières sont accessoires et limitées à trois chambres; qu'ils invoquent la limitation prévue par la prescription particulière 2.3. du PRAS, qui dispose :

« En dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces. Le premier étage peut également être affecté au commerce lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux commerces ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 150 m².

Cette superficie peut être portée à 300 m², par projet et par immeuble, aux conditions suivantes :

1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone;

3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité ».

qu'ils indiquent que les superficies de plancher destinées à l'aménagement des chambres d'hôtel représentent 284 m² avec une capacité d'accueil de six personnes, alors que le total des surfaces destinées à des activités commerciales (restaurant, bar, salles de réception, salles polyvalentes,...) est de 823,20 m² avec une capacité d'accueil d'environ 200 personnes; qu'ils estiment que l'activité hôtelière est manifestement accessoire par rapport à l'activité commerciale du restaurant, que l'on prenne en considération les surfaces, la capacité ou même la rentabilité; qu'ils en concluent que les limitations prévues par les prescriptions particulières 2.3 et 2.5 du PRAS n'ont pas été respectées;

Considérant que la partie adverse répond que, en sa qualité d'autorité délivrante, elle ne pouvait que statuer sur l'objet de la demande dont elle était saisie, tel qu'il est défini dans le formulaire : « l'objet de la demande de permis d'urbanisme est le changement de destination d'un immeuble mixte (équipement d'intérêt collectif et commerce) vers un établissement hôtelier »; que selon elle, l'objet du permis est donc de modifier la destination de l'ensemble de l'immeuble sis au n° 52 de l'avenue Brugmann, qui est ainsi voué à devenir un établissement hôtelier - en ce compris la partie de la terrasse extérieure, non située en « intérieur d'îlot », sur laquelle portait le permis du 6 août 2015; qu'elle expose que dans cette nouvelle configuration, plusieurs fonctions cohabiteront désormais au sein de l'immeuble, comme cela ressort d'ailleurs des plans cachetés:

- le restaurant « BRUGMANN » et le boudoir au rez-de-chaussée;
- le bar lounge « B » et la salle à manger privatisable au 1^{er} étage;
- une chambre, deux suites, une kitchenette et une salle commune polyvalente au 2^{ème} étage pour les clients qui préféreraient éventuellement se préparer à manger plutôt que de se rendre dans l'espace restauration de l'immeuble;

que la partie adverse soutient qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la demande portait sur la modification de la destination d'un immeuble mixte d'équipement d'intérêt collectif avec commerce au rez-de-chaussée vers un établissement hôtelier; que selon elle, l'exploitation des surfaces commerciales était régulière avant l'introduction de la demande de permis d'urbanisme; qu'elle rappelle que le glossaire du PRAS définit la notion « d'établissement hôtelier » comme « l'établissement d'accueil de personnes pouvant offrir des prestations de services à la clientèle, tel que hôtel, auberge, auberge de jeunesse, motel, pension, appart-hôtel, flat-hôtel » et estime qu'une fonction de restaurant ou de bar peut valablement être intégrée à un établissement hôtelier sans nécessairement que cette fonction ne doive être exclue de l'affectation hôtelière, puisqu'elle participe également à l'accueil de la clientèle; qu'elle ajoute que les deux suites peuvent accueillir plus de deux personnes chacune et que des « goûters » et autres « banquets » pourraient être organisés pour les clients de l'hôtel dans une salle polyvalente;

Considérant que l'intervenante expose que les fonctions de restauration intégrées à un établissement hôtelier ne doivent pas être exclues de l'affectation hôtelière puisqu'elles participent à l'accueil de la clientèle; qu'elle définit les fonctions des diverses parties de l'immeuble comme le fait la partie adverse, et considère que la nouvelle affectation inclut les fonctions de restaurant et de bar accessibles à une clientèle plus large que celle qui loge; qu'elle soutient que ces fonctions s'inscrivent dans l'accueil de personnes et les prestations de services à la clientèle et qu'il n'est pas question d'un rapport de principal à accessoire; qu'elle précise que les suites peuvent accueillir des familles et que la capacité d'hébergement est donc de plus de six personnes; qu'elle estime que l'ouverture à une clientèle plus large que celle qui loge est nécessaire à la viabilité financière des hôtels et reconnue par la législation fiscale, et cite l'exemple de l'hôtel Métropole avec ses grands espaces accessibles à des centaines de personnes extérieures à l'hôtel; qu'elle affirme que l'immeuble n'a désormais plus qu'une seule affectation qui est celle d'établissement hôtelier et rappelle que l'établissement hôtelier n'est pas qualifié de commerce au sens du PRAS, de sorte que la prescription 2.3 ne s'applique pas; qu'elle développe les raisons pour lesquelles, à son sens, les exigences de la prescription particulière 2.5 du PRAS sont rencontrées;

que, dans sa note d'audience, elle répète que rien n'interdit qu'un restaurant d'hôtel ouvre ses portes à des clients qui ne logent pas dans l'établissement et que tout ce qui n'est pas interdit est permis; qu'elle observe que le secteur hôtelier est régi par des règles pour obtenir une reconnaissance du standing de l'établissement et que ces règles attestent de ce qu'il convient d'entendre par établissement hôtelier; qu'elle relève que pour obtenir quatre ou cinq étoiles, l'hôtel doit comporter un restaurant et un bar; qu'elle estime que la thèse des requérants ajoute une condition à la notion de « services à la clientèle » figurant dans le glossaire du PRAS et que les fonctions de restauration intégrées à un établissement hôtelier ne doivent pas être exclues de l'affectation hôtelière puisqu'elles participent à l'accueil de la clientèle;

Considérant que le glossaire du PRAS définit le commerce comme étant l'« 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 » tandis qu'un établissement hôtelier est un « Établissement d'accueil de personnes pouvant offrir des prestations de services à la clientèle, tel qu'hôtel, auberge, auberge de jeunesse, motel, pension, appart-hôtel, flat-hôtel, ... »; que la prescription particulière 2.3 limite les possibilités d'affecter un immeuble au commerce en zone d'habitation, comme il est rappelé ci-avant, alors que la prescription 2.4 prévoit que les immeubles situés dans ces zones peuvent être affectés aux établissements hôteliers d'une capacité de vingt chambres;

Considérant qu'un hôtel peut proposer à sa clientèle notamment un service de restauration, et disposer de l'infrastructure nécessaire à cette fin, mais que les notions d'hôtel et de restaurant sont cependant distinctes; que la définition de

l'établissement hôtelier par le glossaire du PRAS renvoie nécessairement, conformément au sens usuel du mot, à l'accueil de personnes pour loger, ce qui explique d'ailleurs l'admissibilité de la fonction hôtelière en zone d'habitation; que le restaurant faisant partie d'un hôtel peut certes être ouvert aux tiers, mais que la qualification urbanistique d'établissement hôtelier ne se justifie que si le restaurant est aménagé en fonction des besoins de la clientèle de l'hôtel et donc que le nombre de couverts présente une relation raisonnable avec le nombre de lits; que la thèse de la partie intervenante équivaut à dénaturer les définitions rappelées ci-avant, en admettant que l'existence de deux ou trois chambres d'hôtel suffirait à disqualifier un complexe commercial de services, quelle que soit son importance, en établissement hôtelier;

qu'en l'espèce, il ressort clairement de la demande de permis et de ses rétroactes que l'activité hôtelière ne représente qu'une part minoritaire voire minime de l'exploitation de l'immeuble, dont l'intervenante destine la plus grande partie aux activités commerciales que constituent le restaurant, le bar et les salles de réception; que les infrastructures adéquates à ces fonctions peuvent accueillir plusieurs dizaines de clients et dépassent manifestement les besoins de services prestés pour les quelques personnes susceptibles d'occuper la chambre et les deux suites; qu'à cet égard, la partie intervenante ne conteste pas les chiffres avancés par les requérants, si ce n'est en expliquant que les deux suites peuvent accueillir plus de deux personnes; que la circonstance que de grands hôtels bruxellois auraient développé des services de même nature est sans intérêt pour l'examen du présent recours;

que dans ces conditions, la partie adverse n'a pu légalement traiter la demande comme visant à donner à l'ensemble de l'immeuble une affectation hôtelière, plutôt qu'une affectation commerciale; que l'affirmation sibylline selon laquelle « la destination actuelle est incluse dans le fonctionnement hôtelier » relève d'une qualification erronée et donc d'une erreur de droit, voire d'un détournement de procédure; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant que par une requête du 25 mars 2016, la partie intervenante demande qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, ses effets soient maintenus jusqu'à l'obtention d'un nouveau permis d'urbanisme; qu'elle indique que les difficultés financières qu'elle rencontrerait en cas d'annulation seraient totalement insurmontables et qu'elles vont conduire à la faillite du restaurant *Brugmann*; qu'elle affirme que l'exploitation de cet immeuble constitue sa seule source de revenus ainsi que celle « de l'exploitant Artemia » et qu'il ne sera pas possible de conserver son personnel; qu'elle précise que le *Brugmann* est un établissement de standing qui emploie 27 personnes, dont 18 engagées en collaboration avec Actiris, et qu'elle compte également des sous-traitants : les voituriers de la société Brussel Voiturier et la chargée de communication, soit en tout 32 personnes qui vivent actuellement grâce à ce restaurant; qu'elle indique le montant de son coût salarial mensuel, s'élevant à plus de 79.000 euros; qu'elle

souligne que l'Horeca est un secteur pouvant occuper un grand nombre de personnes peu qualifiées qui cherchent actuellement un emploi, de sorte qu'il faut encourager l'activité de la société Artemia qui est pourvoyeur de main d'œuvre et dont la bonne collaboration est reconnue par Actiris; qu'elle estime qu'à défaut de maintien des effets du permis jusqu'à l'obtention d'une nouvelle autorisation, le restaurant devrait fermer dans l'intervalle, ce qui reviendrait à mettre au chômage 32 personnes, sans compter son propre préjudice dès lors qu'elle a investi plusieurs millions d'euros dans le projet;

que dans sa note d'audience, elle relève qu'elle n'avait pas à considérer l'exploitation de son établissement comme incertaine, dès lors que le tribunal de première instance avait rejeté le 30 juillet 2015 une demande en référé, et qu'elle n'avait pas à s'arrêter à la nécessité d'un changement d'affectation puisque l'acte attaqué concerne une surface extérieure non visée par les prescriptions du P.R.A.S. (?); qu'elle précise avoir déjà introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme qui a donné lieu à un avis favorable conditionnel de la commission de concertation;

Considérant que l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers »;

Considérant qu'en l'espèce, les raisons invoquées à l'appui de la demande concernent le restaurant exploité par la s.a. ARTEMIA, le personnel occupé par celle-ci et ses sous-traitants, ainsi que l'importance de l'investissement que l'intervenante elle-même a consenti;

Considérant que la seule circonstance qu'un arrêt d'annulation porte atteinte à l'activité d'une entreprise ne suffit pas à justifier la limitation de ses effets rétroactifs; que l'incidence d'un arrêt d'annulation sur l'activité économique et l'emploi n'est de nature à justifier pareille limitation que si elle est avérée et s'il est établi qu'elle constitue une raison exceptionnelle au sens de l'article 14^{ter} précité; qu'en l'espèce, la partie intervenante ne produit aucun élément circonstancié relatif à l'ampleur de son activité ni à sa situation financière, pas plus qu'à celles de la société ARTEMIA qui exploite l'immeuble en cause dans le cadre d'un bail commercial; qu'elle n'indique pas en quoi l'annulation du présent permis, prévoyant une affectation hôtelière, sera une cause propre de difficultés financières; qu'aucun

élément n'était donc ses affirmations quant à la gravité des incidences économiques et sociales de l'annulation; que, par ailleurs, l'intervenante savait, lorsqu'elle a acheté l'immeuble, que la réalisation de son projet commercial nécessitait un permis autorisant le changement d'affectation, et que le permis délivré ne couvrait que 145 m²; que le contexte contentieux dans lequel s'inscrit le présent recours lui était connu dès avant l'ouverture du restaurant *Brugmann* en 2015; que l'intervenante a donc assumé en connaissance de cause l'incertitude juridique qui affectait son initiative; que cette situation ne présente pas de caractère exceptionnel; qu'enfin, la demande telle que formulée équivaut à présumer qu'un nouveau permis sera délivré, ce qui ne se peut; qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de maintien des effets,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la s.p.r.l. ACUARIO est accueillie.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Est annulée la décision prise par la partie adverse, le 1^{er} octobre 2015, délivrant à la s.p.r.l. ACUARIO un permis d'urbanisme concernant un bien situé à 1190 Forest, avenue Brugmann, n° 52 et ayant pour objet la «modification de destination d'un immeuble mixte d'équipement d'intérêt collectif avec commerce au rez-de-chaussée vers un établissement hôtelier.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes à charge de la commune de Forest.

Les autres dépens, liquidés à 750 euros, sont mis à charge de la commune de Forest à concurrence de 600 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-cinq octobre deux mille seize par :

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président f.f.,
--------------	--------------------

N. ROBA

D. DÉOM