

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.347 du 4 janvier 2018

222.652/XV-3475

En cause : **1. TIMPERMANS-SCHONBERG** Karine,
2. DE BAERE Philippe,
ayant élu domicile chez
M^{es} Tanguy VANDENPUT, Valérie ELOY
et Gaëlle WERQUIN, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la s.p.r.l. SIMDECO,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François DE BOCK
et Pascaline MICHOU, avocats,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 14 juillet 2017 par Karine Timpermans-Schonberg et Philippe De Baere, qui tend à l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 2017 délivrant à la s.p.r.l. Simdeco un permis unique en vue de régulariser des procès-verbaux d'infraction et de l'autoriser à construire une extension et à modifier les deux pavillons existants ainsi que les abords de l'établissement situé avenue de Flore, 3 à 4 - chemin de la Meute à Bruxelles, et à la suspension de l'exécution du même acte;

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations ainsi que le dossier administratif.

Par une requête introduite le 16 août 2017 par laquelle la s.p.r.l. Simdeco demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 4 décembre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience publique du 20 décembre 2017 à 9 heures 30 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Gaëlle WERQUIN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Gaëtan VANHAMME, *loco* M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jean-François DE BOCK, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section, 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

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

Le 17 janvier 2005, la ville de Bruxelles et la s.p.r.l. Simdeco ont signé un contrat «de concession sur le domaine public du droit de remise en état et d'exploitation des bâtiments dénommés "Pavillon de chasse" situés avenue de Flore 3, bâtiment principal et avenue de Flore, 4»; ce contrat de concession a été modifié par des avenants des 21 février 2007 et 20 mars 2008. Aux termes de son article 1^{er}, le contrat a pour objet la remise en état et l'exploitation des bâtiments pour une durée portée jusqu'au 17 janvier 2055; la concession doit, d'une part, assurer la transmission de l'information sur le Bois de la Cambre «tant du point de vue biologique (flore et faune), historique, géographique ou en termes de lieu de loisir et de détente via la communication et des animations, l'information des promeneurs sur les bois et les parcs de Bruxelles et sur l'écologie en général et, d'autre part, promouvoir une activité HoReCa».

Les bâtiments comprennent un pavillon dénommé «ancienne maison forestière (dite) le Hangar», bâtiment de style néo-renaissance flamande, conçu par l'architecte de la ville Victor Jamaer en 1888 selon les plans de Keilig, bâtiment repris à l'inventaire; il servait principalement à l'époque de hangar (rangement des outils servant à l'entretien du bois). Un autre hangar, plus récent, à l'imitation de celui-ci, le flanque, dénué d'intérêt architectural. Ces deux pavillons sont situés dans le Bois de la Cambre, qui a été classé comme site par un arrêté royal du 18 novembre 1976. L'article 2 de l'arrêté royal énumère les restrictions qui sont apportées aux droits des propriétaires et parmi lesquelles figurent, notamment, l'interdiction, sauf autorisation spéciale, de troubler toutes espèces d'animaux sauvages et celle d'ériger des constructions nouvelles ainsi que de modifier celles qui existent sans que les plans aient été au préalable soumis à l'avis de la Commission royale des monuments et des sites et approuvés par les instances supérieures. Au plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001, le bien est situé en zone de parc et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement. Au *Moniteur belge* du 27 mars 2003 est publiée la liste des sites proposés en zone spéciale de conservation sur la base de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000. Dans la liste des sites «ZSC I - La forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la vallée de la Woluwe», figure la station IA 2 – Bois de la Cambre comme «espace vert (parc) public»: localisation: communes de Bruxelles-ville (125,2 ha) et d'Uccle (1,5 ha); propriétaire/gestionnaire: Région de Bruxelles-Capitale / Bruxelles-Ville. Les pavillons forestiers situés avenue de Flore sont compris dans le périmètre de cette station. La zone constitue un site d'habitat naturel pour les chauves-souris. Le 7 décembre 2004, la Commission des Communautés européennes a arrêté, en application de la directive 92/43CEE, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique, laquelle comprend le SIC BE100000 Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et vallée de la Woluwe. Au *Moniteur belge* du 13 mai 2016 (2^e édition), est publié l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 avril 2016 portant désignation du site Natura 2000 - BE1000001: «La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe - complexe Forêt de Soignes - Vallée de la Woluwe». Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État sous le numéro de rôle 219.706/XV-3127.

Le 19 juin 2007, le fonctionnaire délégué a délivré à la s.p.r.l. Simdeco un permis d'urbanisme autorisant celle-ci à transformer les deux pavillons en un centre d'information sur la faune, la flore et l'histoire du bois (Musée de la Cambre), un café-restaurant et une zone de service.

Le 19 août 2009, le 17 février 2011 et le 4 octobre 2012, des procès-verbaux sont dressés à la charge de la s.p.r.l. Simdeco en raison d'infractions urbanistiques; ces procès-verbaux constatent que l'affectation en musée n'a pas été réalisée, que les lieux sont exploités comme discothèque et que des travaux non prévus par le permis d'urbanisme du 19 juin 2007 ont été exécutés ou l'ont été en violation de ce permis.

Un quatrième procès-verbal a été dressé le 10 octobre 2014, qui a confirmé que les lieux sont exploités comme boîte de nuit et que les faits de la cause constituent une infraction à l'article 98 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), le changement d'affectation étant postérieur au 1^{er} juillet 1992.

Il ressort d'un rapport d'évaluation des incidences réalisé en août 2013 par le bureau Aries qu'en 2006, les lieux étaient à l'abandon, que l'établissement «The Wood» a été inauguré en septembre 2009, que la «Maison de l'écologie» n'a jamais été créée «face aux coûts importants», qu'un restaurant a fonctionné quelque temps de concert avec l'exploitation du bar après minuit mais que ce restaurant a ensuite fermé, les lieux n'étant plus exploités alors que la nuit comme discothèque.

Le 25 mars 2013, l'Institut bruxellois de la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) a établi un rapport relatif au contrôle des normes de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 relatif à la lutte contre le bruit et les vibrations générés par les installations classées, qui conclut à un dépassement des valeurs fixées par l'arrêté mais que ce dépassement ne peut pas être attribué à l'établissement «The Wood», qui exploite la discothèque, vu les nombreuses interférences engendrées par le trafic automobile et qui ne peuvent pas être distinguées des bruits générés par «The Wood».

Le 18 juillet, la ville de Bruxelles accuse réception du dossier complet d'une déclaration émanant de la s.p.r.l. Simdeco et relative à l'exploitation d'une salle de danse d'une superficie totale de 193 m², installation rangée en classe 3 en vertu de l'ordonnance du 5 juin 1997. Les conditions de l'exploitation font l'objet d'un courrier du 14 août de la ville au gérant de l'intervenante; il y est prévu que la salle de danse pourra être exploitée les mercredis, jeudis, vendredis, samedis et dimanches, ainsi que les veilles de jours fériés, de 19 heures à 6 heures. Le 30 août, l'intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme qui se donne pour objet d'obtenir, en premier lieu, «la régularisation des P.V. n° 2009-14 du 19 août 2009, n° 2011-04 du 17 février 2011 et n° 26/12 du 4 octobre 2012», en deuxième lieu, l'autorisation de construire une extension avec salle polyvalente (centre d'interprétation du Bois de la Cambre et salle de danse) et, en troisième lieu, celle de rénover les pavillons existants ainsi que de transformer l'intérieur du petit pavillon. À la demande de permis est annexée une note explicative qui expose que la

demanderesse a décidé de créer une association pour le projet muséal, que l'étage du pavillon principal serait dédié exclusivement au centre d'interprétation du Bois de la Cambre, qu'au rez-de-chaussée les activités du projet mixte, «culturel et HoReCa», seraient partagées dans le temps dans des salles dites polyvalentes, que les deux pavillons existants seraient reliés par un nouveau volume à construire et que les accès seraient pourvus d'un nouveau revêtement en grès d'Orval stabilisé, des terrasses étant prévues devant les deux pavillons. L'avis d'enquête publique a résumé de la façon suivante l'objet de la demande:

- « - Régulariser les p.-v. 2009-14, 2011-04, 26/12; modifier les pavillons et les abords et construire une extension;
- Rénover les pavillons existants et transformer l'intérieur du petit pavillon;
- Pavillon principal: supprimer la cuisine, aménager au r-d-c un espace d'exposition pour le centre d'interprétation du Bois et espace récréatif (danse) et bar; à l'étage, réserver cet espace au centre d'interprétation du Bois, intégrer un ascenseur plate-forme pour PMR dans le local fumeur, procéder à des travaux d'isolation acoustique et thermique;
- Partie centrale extension: construire un nouveau volume pour un espace polyvalent, centre d'interprétation du Bois et salle de danse;
- Petit pavillon: adapter l'accès aux PMR, créer des baies vitrées, procéder à des travaux d'isolation acoustique et thermique, installer le stockage dans le grenier avec monte-charge, démolir le local des poubelles et intégrer celui-ci dans le pavillon;
- Abords: démolir la dalle de béton, réaliser le chemin en grès d'Orval stabilisé, marquer les places de parking avenue de Flore, placer des mâts avec des guirlandes de lumière tamisée le long du chemin, installer des rigoles enterrées, prévoir une zone de terrasse en pavés de grès à joints perméables, placer une enseigne en bois de 120 x 70 cm à l'entrée du chemin, enlever les clôtures.».

Le dossier de demande comprend également, entre autres, un engagement unilatéral de la demanderesse de créer et de financer l'association exploitant l'espace muséal ainsi qu'une évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000, réalisée en août 2013 par le bureau Aries.

L'addition des superficies respectives des locaux qui peuvent être affectés à l'activité de danse, soit de manière exclusive, soit en partage dans le temps avec le centre d'interprétation du Bois de la Cambre, selon les plans accompagnant la demande de permis, aboutit à un total de 314,25 m². L'acte attaqué chiffre la surface commerciale accessible au public à 305,10 m². Le dossier contient aussi un formulaire de demande de permis d'environnement pour un établissement de classe 2; le formulaire indique que l'établissement comprenant la salle de danse présente une superficie supérieure à 200 m², sans préciser la répartition des surfaces occupées par chacune des deux activités. Le rapport du service d'incendie et d'aide médicale urgente du 26 juillet indique que l'occupation maximale de la salle de danse est de 400 personnes. Le 29 octobre, la direction des monuments et sites établit son rapport

relatif à la demande de permis qui porte sur un bien situé dans un site classé; elle considère que le dossier est complet et écrit rester pessimiste quant à la garantie de l'affectation en centre d'interprétation du Bois de la Cambre et craindre que la «discothèque» ne passe prioritairement avant toute autre considération et ce, au détriment du site classé.

Le 7 novembre, le fonctionnaire délégué délivre à la s.p.r.l. Simdeco un accusé de réception d'un dossier qui est considéré comme complet «sous réserve, en cas de projet mixte, du caractère complet du dossier constaté par l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement». Le 12 décembre, la présidente et la secrétaire de la Commission royale des monuments et des sites communiquent à la direction de l'urbanisme l'avis conforme défavorable que la Commission a émis en sa séance du 4 décembre. La Commission estime notamment que, si l'affectation HoReCa peut être acceptée dans la mesure où elle est de dimensions réduites et accessoire à la fonction principale, le dancing, lui, n'a aucun lien avec la fonction première du bois ni de l'ancienne maison forestière, et elle considère que cette activité n'est donc pas acceptable, *a fortiori* si elle nécessite la construction d'un nouveau bâtiment entre les deux pavillons existants. Elle critique la construction de la nouvelle extension, le traitement des abords (enseigne et rigoles) ainsi que le balisage lumineux et les éléments d'éclairage. Au cours de l'enquête publique qui est organisée du 13 décembre au 27 décembre, une réclamation est déposée par l'avocat de sept personnes qui sont domiciliées avenue Victoria, dont les requérants. Cette réclamation dénonce l'incompatibilité de l'établissement avec la zone de parc, critique l'évaluation des incidences sur le site Natura 2000, se plaint des inconvénients de l'établissement pour les réclamants et invoque le classement du site. Dans une lettre du 23 décembre 2013, la s.c.r.l. Vivaqua fait observer que l'établissement est situé à proximité de deux conduites en fonte de 650 mm de diamètre situées à faible profondeur ainsi qu'à l'aplomb d'une galerie captante. En sa séance du 21 janvier 2014, la commission de concertation décide de s'abstenir.

Le 22 janvier, l'I.B.G.E. écrit dans les termes suivants au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale:

«Suite à votre demande d'avis, nous avons l'honneur de vous transmettre ci-dessous le résultat de notre analyse.

L'objet de la demande est situé dans de la zone Natura 2000 de la Station IA 02 - Bois de la Cambre, avenue de Flore, 3-4 à Bruxelles.

Après analyse des différentes pièces du dossier, il apparaît que plusieurs aspects de la demande posent problèmes.

Actuellement, la situation de référence pour l'évaluation des incidences sur le site Natura 2000 (Bois de la Cambre en l'occurrence) est la décision de la Commission Européenne du 7 décembre 2004 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (à laquelle appartient la Belgique). À cet égard, le rapport

technique “La directive habitat 92/43/CE dans la Région Bruxelloise - zones spéciales de conservation - dossier technique et scientifique” de décembre 2002 et ses annexes donnent l’argumentaire pour l’intégration des trois sites en RBC dans le réseau Natura 2000. Les formulaires standards de données décrivent l’état de conservation des habitats et espèces pour lequel le site sera désigné conformément à l’article 44 de l’ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature, qui prévoit que chaque site d’importance communautaire doit être désigné comme site Natura 2000 par un arrêté du Gouvernement.

Sur ces bases, la Région de Bruxelles-Capitale a proposé en 2003, à la Commission européenne trois sites susceptibles d’être identifiés comme sites d’importance communautaire et désignés comme zones spéciales de conservation. Cette liste de sites proposés a été publiée au *Moniteur belge* du 27 mars 2003.

En d’autres termes, en vertu du principe de “*standstill*”, le cadre de référence est celui de l’état de conservation des sites Natura 2000, tel qu’identifié en 2004 et décrit dans le rapport technique de décembre 2002.

Or, la situation de référence utilisée dans la demande pour évaluer les incidences du projet est l’inauguration officielle d’un restaurant en septembre 2009, restaurant dont l’exploitation a été abandonnée entre-temps contrairement aux activités café et salle de danse nocturne qui se sont développées. Ceci va à l’encontre de la Directive 92/43/CEE car actuellement, la référence obligatoire est le *standstill* par rapport au moment de l’identification du site Natura 2000, à savoir 2004 et non 2009.

La division Espaces verts estime donc que l’évaluation appropriée jointe à la demande n’identifie pas, de manière conforme aux exigences de la législation Natura 2000, les incidences possibles sur le site protégé. Ceci nous empêche de statuer sur la faisabilité du projet.

Actuellement, le dossier de demande prévoit une isolation acoustique mais ne décrit que très brièvement la gestion du flux des visiteurs. Afin de pouvoir évaluer et se prononcer sur l’impact réel du projet, la Division Espace verts considère que la demande nécessite un plan d’exploitation détaillé du site dans l’espace et dans le temps (soirées, nuits...) et de ses environs qui intègre les mesures de protection nécessaires pour atténuer les incidences possibles liées aux activités prévues.».

Le 28 janvier, les personnes qui avaient déposé une réclamation au cours de l’enquête publique communiquent une évaluation des incidences de l’établissement «The Wood» sur le réseau Natura 2000, réalisée par le bureau d’études AGORA. Le 1^{er} septembre, le fonctionnaire délégué refuse le permis d’urbanisme vu l’avis défavorable de la Commission royale des monuments et des sites. Le 7 octobre l’intervenante transmet au collège d’urbanisme le recours qu’elle forme contre la décision de refus. Le 27 novembre, le collège d’urbanisme émet un avis concluant au refus du permis d’urbanisme; il relève qu’à l’examen des plans, il apparaît que la demande consiste, notamment, à implanter dans les lieux une discothèque de ± 346 m² comportant entre autres, deux bars, une piste de danse et un fumoir. Il considère que cette affectation contrevient à la prescription n° 12 du PRAS et qu’elle n’est pas compatible avec la vie nocturne de la faune présente dans le site Natura 2000.

Par son arrêté du 12 février 2015, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare recevable et fondé le recours introduit par l'intervenante et lui délivre le permis unique qu'elle sollicitait, moyennant le respect des conditions qu'il énumère. Le 1^{er} mars 2016, l'association sans but lucratif «Bois de la Cambre» est constituée; son objet social consiste à assurer la transmission de l'information sur le Bois de la Cambre tant du point de vue biologique (faune et flore), historique, géographique que comme lieu de loisir et de détente du point de vue événementiel et sportif. L'article 3 des statuts prévoit que l'association mettra aussi l'accent sur les activités permanentes se déroulant dans le bois au travers des activités des concessions, qu'elle peut dans ce cadre accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son but et qu'elle peut également prêter son concours et s'intéresser à toute activité similaire à son but.

Par l'arrêt n° 234.449 du 20 avril 2016, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 2015. L'arrêt accueille le moyen qui critiquait l'octroi du permis d'urbanisme sans que l'autorité compétente dispose d'une évaluation adéquate du projet sur la zone Natura 2000 et ses objectifs de conservation. Il a aussi rejeté la demande d'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En juin 2016, le bureau d'études Aries rédige un nouveau rapport d'incidences relatif à la demande de permis d'urbanisme pour la régularisation et l'extension de l'établissement «The Wood» à Bruxelles. Une nouvelle enquête publique est organisée du 2 au 16 septembre. Au cours de celle-ci, deux réclamations sont introduites, l'un d'entre elles émanant de l'avocat des requérants. Le 5 octobre, l'I.B.G.E. émet un avis réservé, demandant que plus d'informations lui soient données au sujet des mesures d'atténuation des nuisances reprises dans le rapport d'incidences. Le 13 octobre, la présidente et la secrétaire de la Commission royale des monuments et des sites communiquent un nouvel avis défavorable à la demande de la ville de Bruxelles; cet avis contient l'analyse du rapport d'incidences et les conclusions formulées par la Commission à ce sujet. La Commission conclut son analyse en soulignant notamment que vu les incidences nombreuses et significatives, la régularisation de l'affectation et le projet d'extension sont incompatibles tant avec le respect de la directive habitats qu'avec l'arrêté de classement qui précise dans son article 2, 3^e alinéa, qu'il est formellement interdit de troubler les espèces d'animaux sauvages; de telles incidences sur le site, écrit la Commission, ne peuvent donc être acceptées; ce constat, ajoute-t-elle, est d'autant plus d'actualité qu'il a été observé durant la phase d'exploitation «illégal» de nombreuses perturbations sonores, lumineuses et olfactives. La Commission estime en outre que l'affectation commerciale n'est pas conforme au PRAS. Le 18 octobre 2016, la commission de concertation émet un avis défavorable motivé.

Le 23 mars 2017, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale délivre sur recours de la s.p.r.l. Simdeco le permis unique qu'elle sollicitait. Il s'agit de l'acte attaqué;

IV. Intervention

Considérant que, par une requête introduite le 16 août 2017, la s.p.r.l. Simdeco demande à intervenir dans la procédure; qu'elle est la bénéficiaire du permis attaqué et a intérêt à en défendre la légalité; qu'il y a lieu d'accueillir son intervention;

V. Sur le recours en annulation

A. Deuxième moyen.

1. Argumentation des parties

a) Requête

Considérant que les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation du CoBAT et particulièrement, de son article 4/2, celle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et, particulièrement, de ses articles 2 et 3, la violation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol et, particulièrement, de sa prescription générale 0.7 (équipement d'intérêt collectif ou de service public) et de sa prescription particulière 12 (zones de parc), la violation des principes de l'effet utile de l'enquête publique, de minutie et du bon aménagement du territoire, l'absence, l'insuffisance, l'inexactitude voire la contradiction dans les motifs de l'acte, l'erreur manifeste d'appréciation, tant en fait qu'en droit, et l'excès de pouvoir; qu'ils critiquent la qualification donnée par l'acte attaqué à l'établissement litigieux qui aurait, selon la partie adverse, comme objet principal le développement d'une activité destinée à promouvoir le Bois de la Cambre tandis que l'exploitation d'un bar avec salle de danse constituerait une affectation commerciale secondaire; que la critique des requérants se fonde sur les arguments suivants:

- il n'y a pas de hiérarchie entre les deux activités qui sont principales dès lors qu'elles sont organisées dans des plages horaires distinctes, que les superficies ne sont pas substantiellement différentes et que le développement de l'activité commerciale ne dépend pas des ressources financières de l'activité de promotion du Bois de la Cambre;
- si le principe d'une hiérarchie entre les deux pôles d'activité devait néanmoins être admis, il faudrait considérer que l'activité principale ne peut être que l'exploitation commerciale dès lors que c'est celle-ci qui assure le financement de l'autre activité, qui est secondaire, et dès lors que l'intention de la demanderesse est avant tout d'exercer dans les lieux une activité rentable de commerce;

- la mise à la disposition d'un espace au profit de diverses associations ayant pour objet de promouvoir le site du Bois de la Cambre n'est pas démontrée ni concrétisée;
- il n'y a pas de garantie quant à la mise en œuvre de l'activité muséale et prétendument associative, qui n'a jamais été mise en place, sans que l'on puisse se satisfaire de l'engagement pris par la demanderesse de permis;
- l'engagement pris par la demanderesse de permis n'est pas repris dans le dispositif du permis sous la forme d'une condition;
- la qualification d'équipement de détente est erronée, l'activité muséale ou associative relevant de la notion d'équipement collectif ou de service public;
- en vertu de la prescription 0.7 du PRAS, les équipements d'intérêt collectif ou de service public ne peuvent, dans les zones de parc, être que le complément usuel et l'accessoire des affectations de ladite zone, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;
- l'activité commerciale n'est pas conforme à la prescription particulière n° 12 du PRAS, sachant que les motifs que l'acte attaqué invoque pour justifier de cette conformité prétendue sont erronés en fait ou en droit, sont dépourvus de pertinence ou bien procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation:
 - la référence à l'article 4/2 du CoBAT n'est pas pertinente pour déterminer la taille du commerce, et celui-ci ne peut pas être qualifié de commerce de petite taille;
 - l'exclusion des zones de réserve dans le calcul de la superficie relative à l'activité commerciale n'est pas justifiée;
 - le Collège d'urbanisme a d'ailleurs estimé, aux termes de son avis du 27 novembre 2014, que la demande visant à implanter une discothèque d'approximativement 346 m² contrevient à la prescription particulière 12 du PRAS dans la mesure où un tel établissement ne peut pas être considéré comme un commerce de petite taille qui est le complément usuel et l'accessoire de ladite zone;
 - l'acte attaqué procède d'une erreur de droit en ce qu'il apprécie le caractère complémentaire de la fonction commerciale: la prescription particulière 12 du PRAS, lue en combinaison avec la définition donnée par le glossaire du même PRAS à la notion d'«accessoire», exige, en effet, que les commerces de taille généralement faible soient l'accessoire de l'affectation principale de la zone de parc, et non l'accessoire de l'activité qualifiée de principale exercée dans un établissement situé dans une zone de parc;
 - en tout état de cause, l'absence d'interférence avec l'autre affectation n'est pas pertinente pour apprécier le caractère complémentaire ou non de l'activité;
 - l'acte attaqué n'identifie pas les autres établissements présents dans le parc ayant une activité similaire et une activité HoReCa ne constitue pas un complément usuel et accessoire d'une zone de parc;
 - l'accessibilité depuis les voiries publiques à l'établissement litigieux n'est pas un élément pertinent pour l'examen de la

compatibilité du projet par rapport à la prescription particulière n° 12, alinéa 2, du PRAS;

b) Note d'observations

Considérant que la partie adverse répond aux critiques des parties requérantes que:

- la distinction entre une activité principale et une activité secondaire n'est pas à opérer sur la base de la durée ou de la surface d'occupation mais sur l'objectif poursuivi: le projet présenté à la partie adverse porte sur la volonté de créer dans les lieux un musée destiné à la promotion du Bois de la Cambre et un point d'ancrage pour les associations actives dans le domaine; cette activité étant d'initiative privée, la demanderesse de permis propose de la financer grâce au développement d'une activité commerciale qui se ferait également dans le bien, de telle sorte qu'il existe donc bel et bien une hiérarchie entre ces deux activités dès lors qu'à défaut du développement de l'activité muséale et associative, il n'y aurait pas d'activité commerciale;
- l'activité commerciale ne présente pas un caractère principal: sans l'activité muséale et associative, l'activité commerciale qui doit financer celle-ci, n'aurait pas d'intérêt pour la partie adverse qui ne l'aurait pas autorisée;
- si la bénéficiaire du permis ne devait pas organiser de manière concrète et effective l'activité muséale ou associative, elle serait à nouveau en infraction au sens de l'article 300 du CoBAT;
- la critique des parties requérantes préjuge de l'attitude de la bénéficiaire du permis: alors qu'au fil de leur requête, elles signalent que la situation antérieure et infractionnelle ne peut être prise en compte, elles fondent leur grief sur l'absence de mise en œuvre complète du permis de 2007; à nouveau et tout comme pour le grief précédent, il n'y a pas besoin de garanties particulières quant au développement dans les lieux d'une activité muséale et associative dès lors qu'il s'agit de l'affectation principale autorisée; ce faisant et à défaut pour la bénéficiaire du permis de mettre en œuvre intégralement le permis, elle se trouverait à nouveau dans une situation infractionnelle; il convient en tout état de cause de relever qu'à l'inverse de la situation de 2007, les signaux envoyés par la s.p.r.l. Simdeco sont positifs comme cela ressort de la déclaration d'intention et de la création de l'a.s.b.l. «Bois de la Cambre»;
- la transformation des engagements de la demanderesse de permis en condition n'aurait pas des effets plus étendus;
- la notion d'«équipement de détente» n'est pas définie au PRAS;
- s'agissant d'une activité devant s'établir dans une zone de parc, la partie adverse n'a commis aucune erreur en analysant le projet au regard de la prescription particulière 12 du PRAS auquel renvoie la prescription générale 0.7 du PRAS; en tout état de cause, le projet est mixte, portant à la fois sur une activité principale muséale et associative mais également sur une activité complémentaire de bar/discothèque; le projet global ne concernant pas exclusivement un

équipement d'intérêt collectif, il ne pouvait pas être fait référence à la prescription générale 0.7 du PRAS;

- utiliser comme critère d'appréciation les seuils définis à l'article 4/1 du CoBAT n'est pas critiquable; les zones de réserve n'ont pas été prises en considération en raison de leur affectation mixte, muséale et récréative, l'exploitation commerciale participe également aux activités de détente admises en zone de parc, le rapport d'incidences analyse chacun des autres établissements présents dans le parc et l'appréciation relative à l'accessibilité des lieux n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation même si les bâtiments sont implantés au milieu d'un massif boisé;

c) La requête en intervention.

Considérant que l'intervenante soulève une exception d'irrecevabilité déduite de l'absence d'intérêt des requérants à leur moyen dès lors que les trois premières branches du moyen tentent de dénoncer une illégalité entachant les affectations autorisées par le permis de 2007, devenu définitif, et dès lors qu'ils n'auraient aucun intérêt à critiquer l'affectation, principale, de promotion du Bois de la Cambre;

que, quant au fond, elle objecte aux cinq premières branches réunies du moyen qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la fonction muséale et associative de promotion du Bois de la Cambre est bien l'affectation principale de l'établissement, tandis que l'exploitation de l'établissement HoReCa servira notamment à financer l'ouverture du Centre ainsi que la rémunération de son personnel; qu'elle soutient que la mise en œuvre de l'activité muséale et associative est garantie par la création de l'association sans but lucratif «Bois de la Cambre», par l'engagement d'un employé et par la condition d'associer la direction des monuments et des sites à la création du Centre; qu'elle soutient que:

- l'acte attaqué est adéquatement motivé en ce qu'il se réfère à la prescription n° 12 du PRAS et au fait que le futur Centre d'interprétation du Bois de la Cambre doit être considéré comme un équipement de détente en vue de remplir le rôle social, récréatif, pédagogique, paysager ou écologique de la zone en question;
- la critique relative à la prescription 0.7 du PRAS manque en droit dès lors que la demande de permis ne vise pas l'installation d'un équipement d'intérêt collectif ou de service public;
- la critique des requérants à l'égard de la non-conformité de l'activité commerciale à la prescription particulière n° 12 du PRAS ne convainc pas:
 - la référence à l'article 4/2 du CoBAT est pertinente pour justifier que le commerce en question est de petite taille;
 - il n'a pas été tenu compte de la zone de réserve car elle n'est pas accessible au public;
 - la faible taille du commerce ne s'apprécie pas par rapport à la taille des surfaces affectées aux fonctions muséale et associative mais bien par rapport à la zone en tant que telle;
 - de même, le caractère accessoire ou complémentaire du commerce doit être apprécié par rapport à l'affectation principale de la zone de parc qui est essentiellement affectée à la végétation, aux plans d'eau et aux activités de détente;

- l'activité commerciale est complémentaire et accessoire par rapport à l'affectation principale qui, en l'espèce, est un équipement de détente, et elle va bénéficier à l'affectation principale sur le plan financier et en termes de visibilité;
- la partie adverse a tenu compte des autres établissements présents dans le Bois de la Cambre qui constitue un lieu de détente nocturne pour les bruxellois; ils sont décrits dans le rapport d'incidences;

2. Appréciation du Conseil d'État

a) Quant à la recevabilité du moyen

Considérant que le permis d'urbanisme délivré le 19 juin 2007 par le fonctionnaire délégué à la s.p.r.l. Simdeco autorise celle-ci à transformer les deux pavillons en un centre d'information sur la faune, la flore et l'histoire du bois (musée de la Cambre) et en un café-restaurant «destiné prioritairement aux promeneurs», mais non à transformer les deux pavillons en un dancing ou un bar avec salle de danse; que le moyen ne conduit donc pas à remettre en cause la légalité de ce permis d'urbanisme;

Considérant par ailleurs que les requérants ont intérêt à faire établir que l'activité de promotion du Bois de la Cambre ne constitue pas l'affectation principale des bâtiments et que l'affectation principale consiste en une discothèque qui est la source de nuisances;

Considérant que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation du «devoir de minutie» qui ne constitue pas une règle de droit, une décision en tout point légale ne pouvant être annulée au motif que son élaboration aurait été bâclée; que le manque de soin dans la préparation d'une décision est seulement de nature à engendrer des illégalités, qui, elles, pourraient justifier l'annulation d'une décision;

Considérant que, pour le surplus, le moyen est recevable;

b) Quant au fondement du moyen

Considérant que l'acte attaqué a pour objet d'autoriser:

- d'une part, la création d'un centre d'interprétation du Bois de la Cambre qui est un équipement de détente développant une activité muséale permettant à la zone de remplir un rôle social, récréatif, pédagogique, paysager ou écologique; cet objet est présenté comme l'objet principal du projet;

- d'autre part, l'aménagement et l'exploitation d'une discothèque-boîte de nuit pouvant accueillir 400 personnes, qui est présenté comme une activité secondaire destinée à financer l'activité principale;

Considérant qu'un des motifs principaux pour lesquels l'acte attaqué délivre le permis est que l'affectation principale des lieux résiderait dans l'action associative de promotion du Bois de la Cambre, tandis que l'exploitation de la discothèque serait une activité «secondaire», accessoire à la fonction principale et destinée à assurer le financement de celle-ci; que ce motif a conduit la partie adverse à conclure que le projet est conforme à la prescription n° 12 du PRAS;

Considérant que cette prescription est rédigée comme suit en ses deux premiers alinéas:

« 12. Zones de parc

Ces zones sont essentiellement affectées à la végétation, aux plans d'eau et aux équipements de détente. Elles sont destinées à être maintenues dans leur état ou à être aménagées pour remplir leur rôle social, récréatif, pédagogique, paysager ou écologique. Seuls les travaux strictement nécessaires à l'affectation de cette zone sont autorisés.

Ces zones peuvent également être affectées aux commerces de taille généralement faible qui sont le complément usuel et l'accessoire de celles-ci, après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.»;

Considérant qu'ainsi que l'avait relevé le collège d'urbanisme dans son avis du 27 novembre 2014, l'exploitation d'une salle de danse contrevient à la cette prescription parce qu'une discothèque ne peut être considérée ni comme étant nécessaire à l'affectation de la zone de parc ni comme un commerce de petite taille qui est le complément usuel et l'accessoire d'une telle zone;

Considérant que l'exploitation d'une discothèque ne peut être qualifiée d'accessoire d'une activité culturelle pour la seule raison qu'elle assurerait le financement de celle-ci; que s'il est légitime de financer une activité non marchande à l'aide de fonds récoltés grâce à l'exploitation d'un commerce, cela ne suffit pas à faire de ce dernier l'accessoire de la première dès lors que ce financement ne constitue pas le seul objet dudit commerce, en particulier quand on sait que la salle de danse a, jusqu'à présent, été exploitée sans offrir ce complément; que l'intervenante n'a d'ailleurs pas pour objet social le financement d'activités culturelles;

Considérant qu'à supposer même que la partie adverse ait voulu subordonner la régularisation de la salle de danse à la création du centre d'interprétation du Bois de la Cambre, il apparaît dans les faits que le développement de l'activité muséale et associative n'est pas nécessaire à l'exploitation du dancing, et

que si cette exploitation est de nature à générer des recettes, aucune logique économique n'impose que celles-ci soient consacrées au développement d'une activité muséale et associative;

Considérant qu'il n'est guère plausible qu'une activité principale ne soit pratiquée qu'au printemps et en été, trois jours par semaine, de 12 h à 18 h, alors que l'activité accessoire l'est toute l'année, du jeudi au dimanche, de 19 h à 7 h; qu'en outre, le dossier ne contient aucune précision au sujet de la mise à disposition des bâtiments au profit d'associations ayant pour objet social la promotion du Bois de la Cambre, l'identification de ces associations ou l'importance de leurs activités envisagées dans les locaux;

Considérant que le critère relatif à la superficie affectée à chacune des deux fonctions est peu pertinent dès lors que ces deux superficies (419 m² et 305,10 m²) présentent une différence modérément importante et dès lors que tous les locaux du rez-de-chaussée reçoivent en fait une affectation mixte (musée et salle de danse); que le seul fait que l'association a son siège social dans les lieux est impuissant à fonder la conclusion que son activité est la principale;

Considérant que l'existence d'une activité de promotion censée devenir l'affectation principale des lieux présente un caractère aléatoire, mis en exergue au cours de la procédure administrative d'octroi du permis et auquel l'acte attaqué ne répond pas; qu'en effet, cette activité, prévue de longue date, n'a jamais été mise en œuvre, elle devrait être l'œuvre d'une association distincte de la demanderesse de permis, laquelle s'engage uniquement à la créer et à la financer; que l'acte attaqué n'érige pas en condition de l'octroi du permis la mise en œuvre effective de cette activité ou un minimum d'activité à exercer dans les lieux; que l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté attaqué prévoit uniquement des délais pour l'exécution des «travaux» réalisés pour exécuter le permis, mais non pour débiter et maintenir l'activité muséale dans les lieux;

Considérant que la prescription 12 du PRAS figure parmi les prescriptions particulières relatives aux zones d'espaces verts et aux zones agricoles; que lors de l'adoption de ce plan, deux précisions importantes ont été apportées en ce qui concerne l'affectation des zones de parc (*M.B.* 14 juin 2001, p. 20113):

« Considérant que des réclamants demandent d'interdire tous travaux dans les zones de parc et d'ajouter, dans la prescription 12, que ces zones sont également affectées à la protection de la faune et de la flore;

Alors que le PRAS détermine différentes catégories d'espaces verts; qu'il convient de ne pas confondre les zones vertes de haute valeur biologique dans lesquelles l'accent est mis sur une haute protection du milieu naturel et des espèces animales et végétales et les zones de parc, qui jouent aussi un rôle social, récréatif et pédagogique;

Que cette fonction justifie que les travaux nécessaires aux affectations des zones de parc puisse être autorisés;

Considérant que des réclamants demandent d'interdire les commerces dans les zones de parc;

Alors qu'il convient de ne pas confondre les différentes zones d'espaces verts, chacune ayant leur spécificité propre; que les commerces qui constituent l'accessoire (c'est-à-dire qui sont de taille relative généralement faible) des affectations principales doivent être admis dans les zones de parc; que de tels commerces participent à l'animation des zones de parc et les rendent plus attractives, sans pour autant porter atteinte à l'affectation principale de la zone»;

Considérant qu'il en ressort que la zone de parc est en principe une zone d'espaces verts, à titre principal non urbanisable, et dans laquelle les commerces sont un «accessoire», c'est-à-dire quelque chose qui est «complémentaire de l'affectation principale et de superficie généralement faible»; que la prescription n° 12 ajoute que ce complément doit être «usuel», ce qui implique que le caractère complémentaire doit être vérifié pour ce qui concerne la généralité des parcs et non pas seulement en fonction de la situation particulière du Bois de la Cambre;

Considérant que l'acte attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il estime qu'une discothèque est nécessaire pour qu'une zone de parc, zone d'espace vert affectée à la végétation, aux plans d'eau et aux équipements de détente, soit, de manière usuelle, en mesure de remplir complètement ses fonctions sociales, récréatives, pédagogiques, paysagères ou écologiques; que même si l'on se réfère à la situation habituelle du Bois de la Cambre, le critère tiré de la présence d'établissements développant une activité qualifiée de «similaire» n'est pas déterminant; qu'outre qu'il n'est guère adéquat d'assimiler les dancings aux établissements HoReCa pour conclure que l'établissement constituerait le complément usuel et accessoire d'une zone de parc, l'acte attaqué est muet sur la question - controversée en l'espèce - de savoir si la multiplication de discothèques dans ce qui serait devenu un «lieu de détente nocturne des bruxellois» est compatible avec l'affectation principale de la zone de parc;

Considérant en outre que la référence à l'article 4/2 du CoBAT, qui a trait aux implantations commerciales, est inadéquate dès lors qu'il existe des critères spécifiques relatifs au classement des salles de danse, selon lesquels un établissement comprenant une salle de danse constitue un établissement de classe 3 lorsque la superficie totale de l'établissement est comprise entre 100 m² et 200 m², mais un établissement de classe 2, soumis à permis d'environnement, lorsque sa superficie totale est supérieure à 200 m²; l'arrêté attaqué ne motive pas adéquatement l'affirmation qu'une salle de danse de 300 m² pouvant accueillir 400 personnes constituerait une affectation commerciale de petite taille;

Considérant que le moyen est fondé;

B. Autres moyens

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus;

VI. Sur la demande de suspension

Considérant qu'à la suite de l'annulation de l'acte attaqué par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension;

VII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse demande que lui soit octroyée, à la charge des parties requérantes, une indemnité de procédure, sans en préciser le montant; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

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

Article 2.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 2017 délivrant à la s.p.r.l. Simdeco un permis unique en vue de régulariser des procès-verbaux d'infraction et de l'autoriser à construire une extension et à modifier les deux pavillons existants ainsi que les abords de l'établissement situé avenue de Flore, 3 à 4 - chemin de la Meute à Bruxelles.

Article 3.

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

Article 4.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à charge de la partie adverse, à concurrence de 400 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 quatre janvier deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

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

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