CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.661 du 29 mai 2018

219.709/XV-3129

En cause : **HASSON** Isaac,
ayant élu domicile chez
M^e Joëlle SAUTOIS, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Michel KAROLINSKI, avocat,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes:

1. **la s.a. Aspria Roosevelt**,
2. **la s.a. Aspria Belgium,**

ayant élu domicile chez
M^es François TULKENS
et Élodie WAGNON, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 11 juillet 2016, Isaac Hasson demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2016 accordant à la société anonyme «Aspria Belgium» (lire «Aspria Roosevelt») un permis unique qui l'autorise à construire une extension au club house existant en y intégrant une infrastructure d'hébergement comportant 25 chambres, un parking souterrain de 193 places (sur deux niveaux) et à aménager le site du «Parc Solvay Sports» avenue du Pérou, 80 à Bruxelles.

II. Procédure

Un arrêt n° 237.004 du 11 janvier 2017 a accueilli les requêtes en intervention introduites par la s.a. Aspria Belgium et la s.a. Aspria Roosevelt dans la procédure en référé, a ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie adverse a, le 31 janvier 2017, demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 22 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 27 février 2018 à 9 heures 30. Elle a été remise à l'audience publique du 20 mars 2018 à 9 heures 30.

M^me^ Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e^ Joëlle SAUTOIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^es^ Frédéric DE MUYNCK et Juliette MORELLI, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ François TULKENS, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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 cause sont exposés dans l'arrêt n° 237.004 du 11 janvier 2017, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Premier moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des prescriptions 0.6 et 13 du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, celle des principes généraux de bonne administration, de motivation formelle des actes administratifs unilatéraux, ainsi que «de prise avec soin des décisions de l'administration», l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir»; qu'il soutient que le projet litigieux entre en contradiction manifeste avec les prescriptions 0.6 et 13 du P.R.A.S. et que le Collège d'Urbanisme et le Collège d'Environnement ont relevé cette méconnaissance du plan régional d'affectation du sol; qu'à son estime, les plans modificatifs déposés par application de l'article 173 du CoBAT, à les supposer recevables - *quod non* -, sont sans incidence à cet égard;

qu'il fait valoir notamment, à propos de la prescription n° 13, que, loin de présenter un caractère nécessaire ou complémentaire par rapport aux activités extérieures, les équipements intérieurs pris dans leur ensemble ont une ampleur et une variété qui les rendent autosuffisants; qu'il considère que ces équipements pourraient fonctionner sans les activités extérieures de sport ou de loisir; qu'il ajoute que l'hôtel, la salle de fitness, le centre de bien-être et de soins ainsi que le solarium sont des commerces qui ne constituent pas le complément usuel et l'accessoire des activités de plein air; qu'il en conclut que c'est à tort que l'acte attaqué entend interpréter l'article 13 au regard d'une prétendue évolution socio-économique alors qu'il y déroge;

qu'il souligne qu'en dépit de la réduction du nombre de chambres, l'infrastructure d'hébergement prévue est un établissement hôtelier alors qu'une telle affectation n'est pas autorisée dans une zone de sports et de loisirs de plein air, la circonstance que cet établissement serait réservé aux membres d'Aspria étant, selon lui, dénuée de pertinence; qu'il estime que la transformation d'un hôtel en centre d'hébergement n'entre pas dans les prévisions de l'article 173/1 du CoBAT;

qu'enfin, il affirme que les surfaces au sol affectées aux infrastructures d'Aspria sont supérieures à 20 % de la superficie de la zone à partir du moment où il faut inclure les surfaces de sport dans le calcul des infrastructures et constructions;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond, en ce qui concerne la prescription n° 13, que les terrains de sports ne sont pas des infrastructures et constructions à prendre en considération dans le calcul des 20 %, que compte tenu des nombreuses installations extérieures, les actes et travaux autorisés ne dénaturent pas les prescriptions de la zone, que la prescription ne proscrit pas les constructions et infrastructures, ni partant les activités d'intérieur, qui présentent un lien de complémentarité avec la fonction sociale de la zone, s'agissant en l'espèce d'activités sportives similaires à celles pratiquées à l'extérieur, l'acte attaqué ayant pu considérer que les activités intérieures et extérieures se complètent compte tenu de la pratique actuelle des différents sports;

qu'elle estime qu'il en va de même des vestiaires, du restaurant et du bar qui ont leur place dans la zone de sports et de loisirs de plein air;

que la même conclusion prévaut, selon elle, en ce qui concerne le lieu d'hébergement critiqué, la capacité d'accueil ayant été réduite en cours de procédure et l'accès réservé aux seuls membres d'Aspria, de telle sorte qu'il s'agit d'une dépendance de la fonction sportive principale du site; qu'elle qualifie d'hypothétique l'idée que rien ne garantirait que des personnes, fussent-elles membres d'Aspria, ne chercheraient pas en ces lieux un hébergement d'une ou plusieurs nuits à Bruxelles; qu'elle relève la faible part de l'aménagement des logements dans la surface totale du projet et écrit qu'il est peu plausible que des personnes souscrivent un abonnement impliquant des frais mensuels considérables, uniquement en vue de loger ponctuellement dans l'infrastructure visée; qu'elle rappelle que les hébergements projetés sont mis à la disposition des seuls membres (et non «clients») d'Aspria, et considère que la référence à la prescription B.1.4 du PRAS n'est pas pertinente, de même que n'est pas pertinente la circonstance que cette facilité soit également ouverte aux membres du réseau international auquel appartient le bénéficiaire du permis; qu'elle ajoute qu'importent également peu l'existence d'offres promotionnelles de courte durée ou l'exploitation d'un autre site à des conditions différentes;

qu'elle observe que les aménagements du centre de relaxation n'occupent qu'environ 660 m², soit une partie ténue du projet s'étendant sur plus de 15.000 m², équipements extérieurs et niveaux construits compris; que, selon elle, le Gouvernement a pu raisonnablement considérer que ces installations permettent une détente et des soins pouvant utilement compléter la pratique du sport, qu'elles répondent à une certaine évolution des besoins en la matière et, partant, qu'elles constituent à l'heure actuelle un «complément usuel et l'accessoire de celles-ci (les zones de sports et de loisirs de plein air)», satisfaisant au vœu de l'alinéa 4 de la prescription n° 13; qu'elle ajoute qu'elles peuvent du reste se marier avec les espaces et plans d'eau extérieurs auxquels elles donnent immédiatement accès;

que dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur la distinction entre l'alinéa 2 et l'alinéa 4 de la prescription 13 du P.R.A.S. et souligne que l'alinéa 2 autorise tous actes et travaux, sans considération d'affectation, alors que l'alinéa 4 vise une affectation particulière qui est celle de commerce; qu'elle souligne que l'infrastructure d'hébergement n'est pas un commerce et n'est pas ouverte au public, mais exclusivement réservée aux membres du club ASPRIA et de l'association internationale de clubs sportifs dont celui-ci est membre; qu'elle cite la motivation du permis attaqué et considère qu'elle a pu, sans erreur manifeste d'appréciation, considérer que cette infrastructure était complémentaire à l'activité sportive de plein air; qu'elle conteste la pertinence de la référence au nombre de chambres d'hôtel admissible dans d'autres zones du P.R.A.S.;

C. Argumentation des parties intervenantes

Considérant que les parties intervenantes allèguent, quant au respect de la prescription 13 du PRAS, que la compatibilité des infrastructures proposées par Aspria avec cette prescription fait l'objet d'une analyse circonstanciée dans l'acte attaqué; qu'elles exposent que les infrastructures de sports et de loisirs de plein air sont maintenues et diversifiées sur le site et que l'acte attaqué justifie la complémentarité des infrastructures sportives intérieures par rapport à l'affectation de la zone de sports et de loisirs de plein air et sa fonction sociale;

que, s'agissant du centre de bien-être, elles font valoir que l'acte attaqué indique qu'il s'agit d'un commerce réduit en taille qui, par la détente et les soins qu'il offre aux sportifs, complète l'usage de la zone pour ceux-ci; qu'elles exposent que le

solarium situé au premier étage, à proximité de la piscine extérieure, ne constitue pas un commerce de services mais un endroit aménagé pour les bains de soleil et dont l'utilisation est directement liée à celle de la piscine extérieure, de telle sorte qu'il est complémentaire à l'activité de sports et de loisirs de plein air;

qu'en ce qui concerne l'infrastructure d'hébergement, elles se réfèrent à la motivation de l'acte attaqué et expliquent que, comme le centre de bien-être, le lieu d'hébergement n'a pas vocation à fonctionner de façon autonome par rapport au club sportif, qu'il convient d'écarter la qualification d'«établissement hôtelier» pour cette infrastructure de taille réduite et réservée aux membres, et que l'affectation d'hébergement est complémentaire par rapport à la zone de sports et de loisirs considérée;

qu'elles ajoutent que l'acte attaqué a pu sans commettre d'erreur qualifier l'infrastructure d'hébergement projetée d'actes et travaux complémentaires à la fonction sociale de la zone de sports et loisirs de plein air, dès lors que la prescription 13, alinéa 2, du PRAS ne définit pas les actes et travaux complémentaires admissibles et n'exclut pas qu'ils prennent la forme d'une infrastructure d'hébergement ou d'un établissement hôtelier; qu'elles estiment qu'il n'y a pas d'erreur d'appréciation à décider que ce lieu d'hébergement présente un lien suffisant avec la fonction sociale de la zone de sports ou de loisirs de plein air puisque ce lieu, d'une capacité limitée à 25 chambres, est réservé aux membres annuels ASPRIA et aux membres des clubs sportifs affiliés à la fédération IFIRSA et qu'il permet l'accueil des sportifs ainsi que l'organisation de stages ou tournois sur plusieurs jours; qu'elles précisent que ce lieu permettra d'accueillir d'environ 25 membres par jour (25 chambres à 1,2 pers./chambre à 80 % d'occupation) pour une fréquentation moyenne du club de 860 personnes par jour; qu'elle affirment que le club ASPRIA est avant tout dédié aux sports, à la santé et au bien-être et que le site restera très majoritairement affecté à des activités de sport et de loisirs de plein air (terrains de tennis, terrain multisports, piste de jogging, parcours santé, piscines extérieures), dans le respect du PRAS, et offrira, à titre complémentaire, des infrastructures sportives intérieures (piscines intérieures, studios) et un lieu d'hébergement; que, selon elles, un tel club et un établissement hôtelier avec piscine ou salle de fitness ne sont pas comparables;

qu'elles contestent également la pertinence de la comparaison effectuée, dans l'arrêt en suspension, entre la capacité prévue de 25 chambres et la capacité maximale prescrite pour les établissements hôteliers en zone d'habitation à prédominance résidentielle (20 chambres) et en zone d'habitation (50 chambres), dispositions du PRAS qui ne sont pas applicables à la zone concernée en l'espèce; qu'elles observent que la prescription 13, alinéa 2, du PRAS n'exige pas que les actes et travaux «complémentaires» à la fonction sociale de la zone soient en outre «accessoires»;

que, dans leur dernier mémoire, elles font valoir que la prescription 13, alinéa 2, n'exclut pas en soi que les actes et travaux complémentaires prennent la forme d'une infrastructure d'hébergement ou même d'un établissement hôtelier, *quod non* en l'espèce; qu'elles contestent qu'un lien de nécessité doive être établi entre ces actes et travaux et l'affectation de la zone, le texte établissant une alternative («ou») et n'exigeant donc qu'une condition de complémentarité; qu'elle cite la motivation de l'acte attaqué et répète son argumentation relative à la limitation de l'accès de l'infrastructure d'hébergement, expliquant que le nombre de chambres aurait dû être beaucoup plus élevé s'il s'agissait d'une infrastructure hôtelière autosuffisante et que la moyenne des hôtels à Bruxelles offre 150 chambres; qu'elle indique que la modification de la demande de permis, ramenant le nombre de chambres de 49 à 25,

démontre bien dans quel sens le projet a évolué par rapport aux intentions de départ, et estime que le requérant ne produit aucun élément tangible pour démontrer en quoi elles «afficheraient de fausses ambitions»;

D. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les zones de sport ou de loisirs en plein air font partie des zones d'espaces verts; que, lors de l'élaboration de l'arrêté du 3 mai 2001, le Gouvernement a estimé que les caractéristiques dominantes des zones de sports ou de loisirs de plein air, à savoir la faible superficie au sol des constructions et l'importance du cadre de plantations, justifiaient leur place parmi les zones d'espaces verts (*M.B.,* 14 juin 2001, p. 20.127);

Considérant que la prescription 13 du P.R.A.S. prévoit ce qui suit :

« Ces zones sont affectées aux jeux et aux activités sportives de plein air et comportent un cadre de plantations.

Ne peuvent être autorisés que les actes et travaux nécessaires à l'affectation de ces zones ou complémentaires à leur fonction sociale.

Les projets de construction dont l'emprise au sol dépasse 200 m² sont soumis aux mesures particulières de publicité.

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

Hormis les installations provisoires à caractère saisonnier et les tribunes ouvertes, la superficie totale au sol des infrastructures et constructions ne peut excéder 20 % de la superficie de la zone.

[…]»;

qu'en vertu de l'alinéa 2 de cette prescription, ne peuvent être autorisés dans ces zones que les actes et travaux nécessaires à leur affectation aux jeux et aux activités sportives de plein air ou complémentaires à leur fonction sociale; que cet alinéa ne définit donc pas les affectations admises ou interdites, mais impose d'examiner tout projet d'actes et travaux en fonction de sa complémentarité par rapport à la fonction sociale de la zone, c'est-à-dire la pratique des jeux et activités en plein air; que la prescription de l'alinéa 4 en ce qui concerne les commerces tend à définir restrictivement l'admissibilité de cette affectation qui constitue une exception par rapport à celle que l'alinéa 1er prévoit, en principe, pour la zone concernée;

Considérant qu'en l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué constate tout d'abord que le projet prévoit bien le maintien et la diversification d'infrastructures de sports et de loisirs en plein air; qu'il qualifie ensuite les locaux affectés à une pratique sportive intérieure comme complétant l'usage des infrastructures à l'air libre; qu'il appréhende le centre de *wellness* comme un commerce de taille réduite constituant le complément usuel et l'accessoire de la zone; qu'il qualifie le centre d'hébergement comme complémentaire à la fonction sociale de la zone; qu'il est souligné dans la motivation que la fonction sociale de la zone doit s'entendre de «la

possibilité de rencontres sportives pouvant s'étaler sur plusieurs jours», que le lieu d'hébergement permet «l'accueil, le repos et la restauration des sportifs» et qu'il ne constitue pas un établissement hôtelier dès lors que «seuls pourront profiter de ce lieu les personnes fréquentant la zone en tant que membres»;

Considérant que la partie adverse a pu estimer que les locaux permettant une pratique sportive intérieure étaient, en l'espèce, complémentaires à la fonction sociale de la zone; que le lien établi entre la pratique sportive extérieure et intérieure n'est pas démenti par le seul fait que les installations pourraient également, le cas échéant, fonctionner ailleurs de manière autonome; que les activités extérieures demeurent prépondérantes puisque la superficie des infrastructures de plein air s'élève à 9.256 m² tandis que les bâtiments présentent une surface au sol de 4.913,9 m² et une superficie plancher hors sol de 7.224 m²;

Considérant qu'à juste titre, la partie adverse a traité distinctement le centre de *wellness*, qui est un commerce visé par l'alinéa 4 de la prescription 13, et le centre d'hébergement, qui ne ressortit pas à cette catégorie et doit être appréhendé au regard de l'alinéa 2; qu'en effet, au glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du PRAS, le commerce est défini 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»; que l'établissement hôtelier est, quant à lui, défini comme 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, ...»; qu'un hôtel ou centre d'hébergement ne constitue donc pas un commerce au sens du PRAS;

Considérant qu'en ce qui concerne les commerces, le requérant ne démontre pas que l'appréciation portée par la partie adverse, en décidant que ceux-ci constituent bien un «complément usuel et accessoire de la zone» dans le contexte décrit par le préambule de la motivation de l'acte attaqué, dépasserait la marge que la prescription 13 du P.R.A.S. lui ouvre en son alinéa 4;

Considérant qu'en revanche, une infrastructure d'hébergement de type hôtelier, quelle que soit sa qualification et les conditions auxquelles le titulaire du permis entend la rendre accessible à sa clientèle, n'est pas complémentaire à la fonction sociale d'une zone qui, classée parmi les zones d'espaces verts, est vouée aux activités de plein air et non au séjour récréatif de longue durée; que ni l'accueil de la clientèle ni l'organisation de compétitions sportives sur un tel site, situé en zone urbanisée, n'impliquent de proposer un hébergement sur place; que la notion de complémentarité implique un rapport suffisamment direct avec la pratique sportive

en plein air, et qu'elle ne peut être étendue, sous peine de dénaturer la zone considérée, à toute affectation qui représente simplement une offre supplémentaire à la clientèle; que le premier moyen est, dans cette mesure, fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue;

V. Indemnité de procédure

Considérant que, dans sa requête, le requérant sollicite, à la charge de la partie adverse, une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2016 accordant à la société anonyme «Aspria Belgium» (lire «Aspria Roosevelt») un permis unique qui l'autorise à construire une extension au club house existant en y intégrant une infrastructure d'hébergement comportant 25 chambres, un parking souterrain de 193 places (sur deux niveaux) et à aménager le site du «Parc Solvay Sports» avenue du Pérou, 80 à Bruxelles.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée au requérant, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 900 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 400 euros, et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le vingt-neuf mai deux mille dix-huit par :

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

Le Greffier assumé, Le Président,

Frédéric QUINTIN Michel LEROY