CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.591 du 12 mai 2021

A. 228.823/XV-4188

En cause : **STEVENS** Karin,
ayant élu domicile chez
M^es Dominique GÉRARD et
Patricia MINSIER, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme ASPRIA ROOSEVELT,
ayant élu domicile chez
M^es François TULKENS et
Charles PONCELET, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 16 août 2019, Karin Stevens demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 2019 octroyant le permis tendant à construire une extension au *clubhouse* existant, en y intégrant un parking souterrain de 193 places (sur deux niveaux) et à aménager le site du "Parc Solvay Sports", avenue du Pérou, 80 » et, d'autre part, l'annulation de ce même acte.

II. Procédure

Un arrêt n° 247.008 du 7 février 2020 a accueilli la requête en intervention introduite par la SA Aspria Roosevelt et a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

Feu M. Pol Debroux, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mai 2021.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Patricia Minsier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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 ont été exposés dans les arrêts n^{os} 237.004 du 11 janvier 2017 et 247.008 du 7 février 2020. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation du principe de bonne administration, du devoir de minutie, du principe d'impartialité, des articles 172, 173, 173/1 et 182 (anciens) du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de l'effet utile de l'enquête publique, du principe de loyauté procédurale, du procès équitable visé à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe du délai raisonnable, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la partie requérante critique le fait que la partie adverse a repris la procédure au stade du recours au gouvernement à la suite de l'arrêt n° 241.661 du 29 mai 2018, près d'un an après le prononcé de cet arrêt, en ne prenant pas en considération les modifications factuelles intervenues depuis l'introduction de ce recours alors qu'il lui revenait de réactualiser le dossier afin de prendre une décision en connaissance de cause et, partant, d'inviter le bénéficiaire du permis annulé à introduire une nouvelle demande de permis d'urbanisme. Elle estime que la possibilité de recourir à l'article 173/1 du CoBAT, dans le cadre de la procédure de recours devant le gouvernement, avait déjà été utilisée par le demandeur de permis et qu'il ne pouvait y recourir une nouvelle fois après un arrêt d'annulation. Elle considère également que les conditions cumulatives prévues par cette disposition, à savoir que les modifications n'affectent pas l'objet de la demande, qu'elles soient accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux, n'étaient pas réunies. Il lui paraît clair que l'objet même de la demande est modifié puisqu'un établissement hôtelier de 49 chambres était initialement prévu, pour être ensuite remplacé par une infrastructure d'hébergement de 25 chambres et qu'elle est supprimée dans le projet finalement autorisé par l'acte attaqué, ce qui constitue, selon elle, des modifications qui ne sont ni mineures ni accessoires.

Après avoir rappelé l'enseignement de l'arrêt n° 244.160 du 3 avril 2019, elle expose que les deux séries de plans modificatifs déposées portent atteinte à la structure, la répartition et l'affectation des espaces, et même au volume ou gabarit du bâtiment. Elle relève ainsi que les premiers plans modificatifs déposés d'initiative par le demandeur, le 26 juin 2015, ont réduit d'un étage le volume initialement projeté, ramenant le gabarit de l'immeuble de R+2 à R+1, tandis que les seconds, déposés le 15 octobre 2018, ont modifié l'affectation, la structure et la répartition des espaces.

Elle soutient qu'en procédant à la réfection de ce permis en faisant application de l'article 173/1 du CoBAT, la partie adverse fait preuve de partialité et commet une erreur manifeste d'appréciation.

Elle souligne que le principe de l'effet utile de l'enquête publique implique, d'une part, qu'elle ne doit pas être organisée à un moment qui est trop éloigné de la prise de décision et, d'autre part, que le public concerné doit disposer d'une information complète et compréhensible et du temps nécessaire pour réagir. Elle rappelle, qu'en l'espèce, la seule enquête publique organisée est survenue entre le 7 et le 21 mars 2014, soit plus de cinq ans avant l'adoption de l'acte attaqué. Elle indique que le projet a été modifié à plusieurs reprises quant à son objet, depuis l'organisation de cette enquête, et que le demandeur de permis a déposé un complément en matière de biodiversité, le 19 juillet 2014, et des compléments en matière de mobilité, les 19 juin 2014, 26 juin 2015 et 5 juillet 2017. Elle conteste l'appréciation de l'acte attaqué selon laquelle une nouvelle actualisation n'était pas nécessaire malgré les travaux effectués sur l'avenue F. Roosevelt en 2018 et la circonstance que l'avenue de la Forêt est devenue, au début de l'année 2019, une voirie quasiment réservée à la circulation locale. Elle invite le Conseil d'État à être attentif au fait que l'étude de mobilité initiale a été réalisée en 2010 et que les deux séries de comptages du flux des véhicules sont intervenus respectivement le 10 juin 2010 et le 25 mars 2014.

Elle en conclut que la manière de procéder de la partie adverse et du demandeur de permis participe de la violation du principe de loyauté procédurale et vise manifestement à éviter un nouveau projet qui devrait être soumis à des mesures d'instruction, au mépris de l'effet utile de l'enquête publique et en bénéficiant de l'application de régimes juridiques plus favorables que ceux qui s'appliquent, à l'heure actuelle, aux nouvelles demandes (PEB, bruit, CBS, ...).

Dans une seconde branche, elle relève qu'à la suite de la notification de l'arrêt d'annulation n° 241.661 du 29 mai 2018, le gouvernement s'est vu octroyer

un nouveau délai complet de 30 jours pour prendre une nouvelle décision sur recours mais que ce n'est pourtant que près d'un an plus tard que la partie adverse a adopté l'acte attaqué.

Elle considère qu'un tel délai viole manifestement l'article 172 du CoBAT qui prévoit que le gouvernement statue dans les 30 jours de la réception de l'avis du collège d'Urbanisme, laquelle est intervenue le 6 novembre 2014. Elle n'ignore pas que ledit délai est un délai d'ordre et non de rigueur mais elle estime toutefois que le dépassement de ce délai implique une violation du principe du délai raisonnable, dont elle peut se prévaloir dès lors qu'elle ne se voyait offrir aucune démarche procédurale lui permettant d'obtenir une décision implicite ou explicite dans le cadre du recours qui était pendant devant le gouvernement. Elle fait valoir qu'un tel dépassement du délai aurait à tout le moins du amener la partie adverse à considérer qu'elle n'était pas valablement informée, notamment au regard de la situation factuelle et des modifications urbanistiques et environnementales intervenues dans le quartier concerné et à refuser de reprendre la procédure au stade du recours au gouvernement.

Dans son mémoire en intervention et dernier mémoire, la partie intervenante conteste l'intérêt de la partie requérante à soulever la première branche du moyen dès lors que l'irrégularité invoquée ne lui aurait causé aucun grief. Elle relève que les modifications apportées au permis attaqué rencontrent les griefs formulés par la partie requérante dans l'affaire n° A. 228.736/XV-4173 notamment quant au gabarit de la construction projetée et la suppression d'un établissement hôtelier.

Quant à la seconde branche, elle considère également que la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt. Elle fait valoir que quand bien même le principe du délai raisonnable n'aurait pas été respecté, cela n'a pas eu d'effet défavorable pour la partie requérante puisque pendant la période écoulée, le permis attaqué n'a pas été exécuté et que les travaux n'ont ainsi pas été entamés.

En réplique, quant à son intérêt aux deux branches du moyen, la partie requérante indique, d'une part, que la critique portant sur l'application de l'article 173/1 du CoBAT, si elle est accueillie, permet la mise en œuvre d'une nouvelle enquête publique à laquelle elle peut participer et oblige la partie adverse à réexaminer la demande de permis, et, d'autre part, que le non-respect du délai raisonnable peut être soulevé par un tiers. Selon elle, si ce grief est avéré, l'auteur de l'acte annulé ne peut plus délivrer le permis. Elle cite, à l'appui de sa position, l'arrêt n° 233.720 du 3 février 2016.

Quant à la première branche, elle soutient que l'interprétation de l'article 173/1 du CoBAT donnée par les parties adverse et intervenante ne peut être suivie car le dépôt de multiples plans modificatifs entraînerait une méconnaissance des règles de répartition des compétences et de l'effet utile de l'enquête publique. Elle considère qu'il s'agit d'une exception qui doit être interprétée restrictivement.

Elle considère aussi que cette disposition viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et propose que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour Constitutionnelle :

« - L'article 173/1 du CoBAT ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec son article 23 et le principe de sécurité juridique en ce qu'il permet qu'un permis soit délivré sans que les tiers aient eu l'occasion de se prononcer sur le projet finalisé?

- L'article 173/1 du CoBAT ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec son article 23 et le principe de sécurité juridique en ce qu'il permet qu'une modification soit apportée à un projet sans être soumise à enquête publique, au contraire du permis modificatif? ».

Elle estime aussi que l'arrêt rendu en suspension du 7 février 2020 ne peut être suivi.

D'abord, elle rappelle la *ratio legis* de l'interdiction de modification de la demande de permis au stade du recours : il en va du respect des compétences assignées à l'auteur initial et à l'auteur sur recours. Elle constate que l'auteur initial visé par les travaux parlementaires est l'autorité communale. Elle considère néanmoins que la même solution doit être retenue quand l'auteur initial est le fonctionnaire délégué et l'auteur sur recours le gouvernement.

Ensuite, elle répète que l'effet utile de l'enquête publique n'a pas été préservé eu égard aux modifications qui sont intervenues : extension du *clubhouse* différente, suppression de l'hébergement mais ajout d'un nouvel espace dédié à des salles de sport et de gymnastique pour enfants ainsi qu'un « salon ».

Surabondamment, elle souligne que les critiques émises lors de l'enquête publique à propos du projet initial, ont porté principalement sur le non-respect du projet de plan régional d'affectation du sol (PRAS) alors qu'avec l'augmentation du nombre de salles de sport, les remarques auraient pu avoir une autre incidence. Elle se réfère à la pièce n° 27 qu'elle dépose qui reprend l'ensemble des critiques qu'elle formule à l'encontre du projet et qui doit être considérée comme intégralement reproduite.

Elle réitère également ses critiques quant au respect des conditions inscrites à l'article 173/1 du CoBAT.

À propos de la modification de l'objet de la demande de permis, elle cite un extrait de l'arrêt du 7 février 2020 et constate que le Conseil d'État :

- a estimé que la demande reste la même hormis la construction d'un hôtel, ce qui démontre, selon elle, qu'il admet une modification de l'objet de la demande;
- se réfère à « l'objet de la demande au sens de l'article 173/1 du CoBAT » alors qu'il n'existe pas d'objet de la demande au sens spécifique de cette disposition.

Elle reproduit aussi un extrait du rapport déposé en suspension qui concluait à une violation de l'article 173/1 du CoBAT, eu égard à la modification de l'objet.

Elle critique encore la position de la partie intervenante qui relève que l'intitulé de l'objet de la demande de permis n'a pas été modifié alors qu'il fallait examiner, selon elle, l'objet réel de la demande. Quant aux nouvelles affectations (salles de sport et de gymnastique pour enfants, « salon »), elle note que la partie intervenante a soutenu qu'il s'agissait d'affectations déjà présentes dans le projet et que pour qu'il y ait une modification, il faut que le projet final introduise de nouvelles affectations. De son point de vue, cette position ne peut être suivie :

- si les modifications visent à répondre à certaines critiques, ça ne démontre pas que la modification est minime. La réponse aux réclamations constitue, d'ailleurs, un critère différent;
- la suppression d'un lieu d'hébergement constitue une modification de l'objet. Ni la partie adverse, ni la partie intervenante ne démontrent le contraire;
- la suppression d'un objet de la demande initiale pour réaffecter les surfaces concernées à une activité déjà présente dans le projet initial, ne signifie pas qu'il n'y aurait pas une modification de l'objet de la demande.

En ce qui concerne le caractère accessoire de la modification, elle relève que la suppression d'un étage ainsi que l'abandon de l'activité hôtelière résultent de l'arrêt d'annulation n° 241.661 du 29 mai 2018 qui a jugé que cette affectation ne pouvait être l'accessoire de la pratique sportive même si celle-ci devait assurer la rentabilité du projet. De son point de vue, le remplacement de cette activité par des salles de sport mais aussi des commerces, ne sauraient être vu comme des accessoires.

Par ailleurs, elle ne comprend pas pourquoi le fait de considérer, de manière générale, les changements du gabarit, du volume, de la structure et des

affectations des constructions, serait une restriction excessive de la portée de l'article 173/1 du CoBAT. Elle cite, à ce sujet, l'arrêt n° 244.160 du 3 avril 2019, pour constater qu'une analyse *in concreto* a été menée afin d'examiner s'il y a un changement d'objet, le Conseil d'État étant d'avis que la création de 9 places de parking et de 3 logements, ne peut être considérée comme un aménagement mineur ou secondaire. Elle s'en réfère, sur ce point, au rapport déposé en suspension.

Elle conteste le raisonnement qui a été suivi dans l'arrêt n° 247.007 du 7 février 2020 en faisant valoir que :

- les conditions de l'article 173/1 du CoBAT doivent s'apprécier en comparant le projet initial avec le projet autorisé, en ne tenant pas compte des projets intermédiaires;
- le gabarit est modifié, avec la suppression d'un niveau, ce qui a un impact important sur le projet architectural global;
- il ne faut pas qu'une modification de gabarit soit aussi accompagnée d'une modification des options architecturales et esthétiques;
- malgré le fait que la modification réponde à certaines réclamations, elle peut encore être critiquable quand, comme dans le cas d'espèce, la suppression de l'hébergement, résultant d'un précédent arrêt d'annulation, s'accompagne d'un ajout d'activités sportives et commerciales de même volume;
- un tel remplacement peut avoir des conséquences en termes de fréquentation et d'incidences.

Quant au but de la modification de répondre aux objections émises, elle souligne que si la partie adverse avait tenu compte de ses réclamations, elle devait non seulement supprimer l'activité hôtelière qui n'était pas compatible avec le PRAS mais aussi les volumes destinés à celle-ci et non pas réaffecter ces volumes à des activités compatibles. Elle rappelle que sa réclamation portait aussi sur l'augmentation des activités commerciales prévues par le projet. Elle en conclut qu'elle aurait dû avoir la possibilité de faire valoir de nouvelles remarques, ce qui impliquait une nouvelle demande de permis suivie d'une nouvelle enquête publique.

Pour appuyer son point de vue, elle revient sur le caractère obsolète de l'enquête publique de sorte que la partie adverse n'a pas pu prendre sa décision en toute connaissance de cause :

- l'enquête publique porte sur le projet initial et pas sur le projet finalement autorisé;
- l'urbanisation du quartier s'est développée si bien que de nouveaux habitants n'ont pas pu participer à l'enquête publique;

- pour la mobilité, trois rapports ont été rédigés après des comptages ayant eu lieu postérieurement à l'enquête publique (17 juin 2014, 26 juin 2015 et 5 juillet 2017). Les deux derniers ne sont que les projections des différentes évolutions sur les comptages réalisés les 10 juin 2010 et 25 mars 2014;
- il est encore tenu compte du fait que certaines activités (hôtelières) se réalisent à horaire décalé par rapport aux activités sportives;
- la situation sur le plan de la mobilité doit être prise en compte au moment de l'adoption de la décision (9 mai 2019) et non pas sur la base des comptages de 2010 et 2014;
- d'importantes évolutions ont eu lieu dans le quartier depuis 2014 (projet immobilier avenue de l'Uruguay n° 15; modification du carrefour La Hulpe-Forest; construction de 316 logements à 500 mètres du projet autorisé);
- les données en matière de trafic ne sont pas actuelles (étude de mobilité de 2010 sur la base des comptages de 2010, actualisation en 2015 sur la base des comptages de 2010 et 2014, adaptation de la note le 5 juillet 2017). Elles résultent du nombre de membres du club Aspria La Rasante de 2010, de même que les besoins en stationnement sont calculés sur la base des entrées et des sorties du club alors que Stratec constate un parking régulièrement saturé avec report en voirie;
- le rapport est obsolète, la partie intervenante ayant elle-même fait réaliser, le 30 août 2019, un complément d'évaluation à la suite de son recours en annulation;
- elle considère qu'elle peut se plaindre de l'augmentation du flux de voitures et des nuisances même si l'avenue du Pérou « continue de fonctionner »;
- la suppression de la fonction d'hôtel et l'ajout d'activités sportives et commerciales ont un effet sur l'étalement des besoins en parking, besoins décalés pour la fonction d'hôtel alors que les besoins sont cumulés avec l'augmentation des activités sportives;
- selon elle, les irrégularités commises sont à l'origine de l'écoulement du temps et toutes les réclamations n'ont pas été prises en considération.

Quant à la seconde branche, elle reproduit un extrait de l'arrêt n° 247.007 du 7 février 2020. Elle en déduit que soit les modifications sont mineures et accessoires et ne changent pas l'objet du permis de sorte qu'un délai de 6 mois entre la réception des plans modifiés et la décision attaquée est trop long, soit les modifications touchent à l'objet de la demande et sont substantielles, de sorte qu'un délai plus long est justifié.

Elle ajoute que dès l'été 2017, la partie intervenante était en possession des éléments nécessaires (actualisation de l'étude de mobilité) pour déposer des

plans modifiés et ne comprend pas pourquoi il lui a fallu un délai de six mois pour les déposer. Enfin, elle observe que le dépassement du délai raisonnable empêcherait la délivrance du permis, ce qui impliquerait une nouvelle demande et permettrait une nouvelle enquête publique.

Dans son dernier mémoire, à propos de la première branche, elle maintient que ses questions préjudicielles doivent être posées tout en insistant sur la circonstance que le délai qui s'est écoulé entre l'enquête publique et l'adoption de l'acte attaqué est de plus de cinq ans et que beaucoup de nouveaux riverains n'ont pas pu se manifester quant à ce projet. Elle propose de poser également la question suivante :

« L'article 173/1 du CoBAT, lu ou non en combinaison avec son article 172, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec son article 23 et le principe de la sécurité juridique, en ce qu'il permet qu'un permis soit délivré à l'issue du délai d'ordre imposé pour ce faire, sans que les tiers aient eu l'occasion de se prononcer sur le projet finalisé? ».

Quant à la seconde question, elle persiste à défendre la pertinence de celle-ci en soulignant toute l'importance d'une participation des citoyens à la protection d'un environnement sain et à un bon aménagement du territoire dans le cadre d'un développement durable comme l'a déjà souligné la Cour constitutionnelle dans certains arrêts.

Elle réitère l'ensemble de ses arguments au sujet des exigences cumulatives de l'article 173/1 du CoBAT et répète que la suppression d'un étage et le remplacement d'une activité d'hébergement par des activités sportives et commerciales doivent être considérés comme des modifications importantes. Elle sollicite également de la partie adverse et de la partie intervenante, la production « des données complètes des surfaces telles qu'extraites du logiciel de plans architecturaux autocad » qui seraient de nature à l'éclairer sur la surface exacte de chaque local.

À propos de la seconde branche, elle maintient son point de vue.

IV.2. Appréciation

a) Sur la première branche

Dans son mémoire en intervention et dernier mémoire, la partie intervenante conteste l'intérêt de la partie requérante à soulever la première branche du moyen dès lors que l'irrégularité invoquée ne lui aurait causé aucun grief.

La recevabilité de cette branche du premier moyen est étroitement liée à l'examen au fond de celle-ci.

L'article 173/1 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

« Préalablement à la décision du gouvernement, le demandeur peut produire des plans modificatifs ainsi que, le cas échéant, un complément au rapport d'incidence, lorsque ces plans modificatifs n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou lorsqu'ils visent à supprimer les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2 qu'impliquait le projet initial. Le permis est délivré sans que le projet modifié ne soit soumis aux actes d'instruction déjà réalisés ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 mai 2009 ayant inséré cette disposition dans le CoBAT (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *Doc. parl*. bxl., 2008-2009, n° A-527/1, pp. 32 à 34) indiquent notamment ce qui suit :

« Dans sa version actuelle, le CoBAT, ne prévoit pas explicitement la possibilité pour le demandeur de modifier d'initiative sa demande alors qu'elle est en cours d'instruction ou fait l'objet d'un recours. Le CoBAT ne prévoit en effet une possibilité d'apporter de telles modifications à son projet qu'à l'invitation de l'autorité habilitée à en connaître et dans le cadre de l'imposition de conditions qui impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande (article 191 du CoBAT).

Dans un objectif de simplification administrative, il est proposé de permettre au demandeur de modifier son projet d'initiative, ce droit ayant été au demeurant reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État, malgré l'absence de disposition expresse en ce sens.

La réforme vise l'instruction des demandes devant les autorités de première instance – collège des bourgmestre et échevins et fonctionnaire délégué –, devant le fonctionnaire délégué lorsqu'il statue sur saisine ainsi que devant le gouvernement.

Le droit reconnu aux demandeurs en permis d'apporter des modifications en cours de procédure doit cependant être limitée comme suit :

- Tout d'abord, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, les modifications substantielles apportées aux projets devront être soumises à de nouvelles mesures d'instruction. Il s'agit de garantir l'effet utile des consultations et enquêtes publiques.

La disposition en projet vise également à modaliser le délai dans lequel l'autorité doit statuer sur la demande, compte tenu de la reprise de l'instruction du dossier. Il est spécifiquement prévu que ce délai commencera à courir à compter de la réception du dossier modificatif, comprenant les plans et, le cas échéant, un complément au rapport d'incidences, lorsque les modifications sont substantielles.

Le droit d'apporter des modifications substantielles connaît toutefois lui-même une exception, également affirmée à de multiples reprises par la plus haute juridiction administrative et qu'il convient d'appliquer dans le cadre de la présente réforme : le respect des règles de répartition des compétences fixées par le CoBAT; ainsi, les autorités statuant sur saisine ou recours ne semblent pas fondées à examiner une demande qui diverge fondamentalement de celle qui a été instruite par la commune.

- Pour cette raison, le présent avant-projet de réforme du CoBAT n'autorise pas la faculté de modification des plans devant les autorités de recours, sinon lorsqu'elle est exercée aux conditions posées par l'article 191, alinéa 2 du présent Code.

Pour rappel, cette disposition prévoit, dans le droit fil de la jurisprudence séculaire de la plus haute juridiction administrative et de la limite précitée relative à l'effet utile de l'enquête, que le dossier modifié ne devra pas faire l'objet d'une nouvelle instruction lorsque les modifications rencontrent les conditions suivantes :

- la modification ne modifie pas l'objet de la demande;

- elle est accessoire;

- elle vise à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer des dérogations aux plans et règlements en vigueur sur la parcelle concernée.

Ces conditions sont cumulatives. S'agissant d'une question de fait, l'appréciation de ces critères sera opérée par l'autorité saisie des plans modifiés, sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État.

Le dépôt de plans modifiés est irrévocable et produit la substitution de plein droit des plans originaires. L'autorité ne peut en effet être amenée à devoir statuer, lors de la même instruction sur plusieurs demandes de permis à la fois.

C'est la raison pour laquelle, si les modifications demandées ne procèdent pas d'une impérieuse nécessité, il sera souvent plus aisé pour les administrés d'attendre que les autorités leur fassent la demande officielle de déposer des plans modifiés sur la base de l'article 191 CoBAT ou, plus en aval encore, de demander la modification du permis d'urbanisme, une fois celui-ci délivré ».

Il résulte de ces travaux préparatoires que la disposition précitée poursuit un but de simplification administrative en se limitant à codifier la jurisprudence antérieure de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui avait déjà admis que des modifications peuvent être apportées à un projet au cours de la procédure d'examen d'une demande de permis pour autant que le projet ainsi modifié ne diffère pas substantiellement du projet initial et réponde à des avis ou objections émis au cours de la procédure. Ces travaux préparatoires font également référence à la jurisprudence selon laquelle l'autorité saisie en degré d'appel doit renvoyer le dossier à l'autorité inférieure si l'objet de la demande a été fondamentalement modifié au cours de la procédure, en manière telle qu'il ne s'agit plus d'un recours mais d'une demande nouvelle.

Ni la disposition précitée ni ses travaux préparatoires ne prévoient une interdiction de produire des plans modifiés à plusieurs reprises. La seule condition

fixée à cet égard, pour la production d'initiative de plans modifiés, est qu'elle soit préalable à la décision du gouvernement. Or, en raison de l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation n° 241.661 du 29 mai 2018, la décision précédente du gouvernement est censée ne jamais avoir existé et le dépôt des derniers plans modifiés, le 15 octobre 2018, est bien préalable à l'adoption de l'acte attaqué le 9 mai 2019.

L'enquête publique qui a été organisée du 7 au 21 mars 2014 portait sur une demande de permis d'urbanisme pour « construire une extension au *clubhouse* existant en intégrant un établissement hôtelier de 49 chambres, un parking souterrain de 193 places (sur 2 niveaux) et aménager le site du "Parc Solvay Sports tandis que le permis délivré par l'acte attaqué porte sur un objet de même nature hormis qu'il n'autorise plus l'intégration d'un établissement hôtelier de 49 chambres ».

La *ratio legis* de l'interdiction, par l'article 173/1 du CoBAT, d'une modification de l'objet de la demande au stade du recours est notamment liée, selon les travaux préparatoires précités, à la répartition des compétences entre les autorités communales et régionales et plus particulièrement à la nécessité d'éviter qu'une autorité régionale statuant sur saisine ou sur recours n'examine une demande qui diverge fondamentalement de celle qui a été instruite par l'autorité communale. En l'espèce, ce risque n'est pas établi puisque la décision initiale a été prise par le fonctionnaire délégué de la partie adverse et non par le collège des bourgmestre et échevins.

Même en considérant que cette disposition entend également préserver l'effet utile de l'enquête publique, il convient de constater qu'en l'espèce, les mesures particulières de publicité ont porté sur tous les éléments autorisés par l'acte attaqué, à savoir la construction d'une extension au *clubhouse* existant, le parking souterrain de 193 places sur deux niveaux et l'aménagement du site du « Parc Solvay Sports ». Il n'y a, dès lors, pas de changement de l'objet de la demande au sens de l'article 173/1 du CoBAT. Si la partie requérante fait valoir que les riverains se sont principalement concentrés sur le volet « hôtelier » du projet, lors de l'enquête publique, il y a lieu de souligner que, dès le départ, celui-ci portait principalement sur la création d'un centre sportif et de loisirs et qu'en conséquence, chacun a pu émettre ses objections sur les autres aspects de ce projet.

Considérer, d'une manière générale, que tout changement du gabarit, du volume, de la structure, de la répartition ou de l'affectation des espaces doit nécessairement être considéré comme substantiel reviendrait à restreindre d'une manière excessive la portée de l'article 173/1 du CoBAT dont les travaux préparatoires mentionnent qu'il poursuit un objectif de simplification administrative

en codifiant la jurisprudence antérieure du Conseil d'État. Même si l'arrêt n° 244.160 du 3 avril 2019 semble emprunter cette voie en ce qui concerne l'interprétation de l'article 191 du CoBAT, la suite de l'arrêt montre que le Conseil d'État a procédé à un examen *in concreto* de la nature des changements opérés par les plans modifiés sans se limiter à constater la simple présence de l'un des changements énumérés. Cet examen *in concreto* suppose, en tout état de cause, d'apprécier les conditions cumulatives de l'article 173/1 précité, en fonction de la nature du projet et de son échelle. La référence à d'autres arrêts du Conseil d'État ne peut dès lors être pertinente que si les projets urbanistiques concernés présentent des similitudes avec le projet en cause.

Pour l'appréciation du caractère substantiel ou accessoire des modifications apportées, il convient d'avoir égard aux plans déposés après l'enquête publique, en application de l'article 173/1 du CoBAT, les 26 juin 2015 et 15 octobre 2018.

Les plans modificatifs déposés le 26 juin 2015 réduisent le gabarit de l'immeuble par la suppression d'un niveau du nouveau bâtiment projeté. Dans l'exposé des rétroactes du dossier, l'arrêté attaqué fait apparaître que cette modification est accessoire et répond aux remarques suscitées par le projet initial en ce qu'elles portent sur la réduction d'un étage du volume initialement projeté, ramenant le gabarit de l'immeuble de R+2 à R+1, ce qui renforce encore son horizontalité et participe opportunément à son intégration dans le site, tout en réduisant sa perception depuis le voisinage. Il relève également que la réduction d'un étage diminue encore le point haut des constructions de 12 mètres 60 à 9 mètres 20, ce qui aligne la hauteur du projet sur celle des constructions aux alentours et atténue ainsi davantage l'impact visuel des constructions dirigées vers la chaussée de Boitsfort. Il ajoute que l'implantation du bâti et les options architecturales et esthétiques du projet ne sont en rien modifiées.

En ce qui concerne les plans modifiés du 15 octobre 2018, l'acte attaqué indique ce qui suit :

« Considérant que le 15 octobre 2018, le demandeur a introduit d'initiative des plans modifiés en application de l'article 173/1 du CoBAT qui visent à répondre à l'arrêt du Conseil d'État [n° 241.661 du 29 mai 2018];

Considérant en effet que, dans ces nouveaux plans, l'hébergement réduit et réservé aux membres et *a fortiori* l'hôtel accessoire initialement projeté sont totalement abandonnés;

Que les volumes concernés par cette précédente affectation sont convertis en affectations déjà présentes dans le projet : salle de sport, salles de gymnastique et salon;

Que le gabarit de l'immeuble est donc inchangé; que sont donc autorisées des infrastructures correspondant à celles indiquées par le Conseil d'État sur la base du dossier administratif, à savoir une surface hors sol de 4913,9 m² pour la nouvelle construction, 504 m² pour la construction existante maintenue et 167,9 m² pour les divers pavillons tels que la cabine HT, le pavillon lié à la bulle de tennis, etc. soit une superficie cumulée de 8412,9 m², représentant 19,98 % de la zone de sports et de loisirs en plein air;

Que la superficie des activités de plein air reste largement prépondérante (9.256 m²) par rapport à la superficie actualisée des activités sportives d'intérieur (2.793 m²);

Considérant que l'ensemble des modifications apportées au projet n'affectent donc pas l'objet de la demande, sont accessoires et visent à répondre à certaines objections suscitées par le projet initial;

Qu'en effet, ces modifications consistant en l'abandon de tout hébergement et la reconversion des volumes qui lui étaient consacrés en salle de sport, salles de gymnastique et salons destinés aux membres du club s'inscrivent dans le prolongement du projet initial qui intégrait déjà des locaux permettant une pratique sportive intérieure; qu'elles n'impliquent pas de modification ni de l'implantation ni des options architecturales et esthétiques du bâtiment; qu'elles sont donc accessoires;

Que ces modifications répondent par ailleurs aux remarques suscitées par le projet initial ainsi qu'aux considérations émises par le Conseil d'État dans son arrêt n° 241.661 précité;

Que l'ensemble des modifications apportées au projet sont donc de nature à rendre le projet conforme au PRAS et ne doivent pas être soumises à de nouvelles mesures particulières de publicité ».

La diminution du gabarit d'un étage sans modification des options architecturales et esthétiques et la suppression de la fonction hôtelière dans les volumes persistants doivent être considérées comme accessoires par rapport au projet global de centre sportif autorisé par l'acte attaqué. La partie requérante reste en défaut d'exposer les objections qu'auraient pu susciter ces deux modifications lors d'une nouvelle enquête publique et, par conséquent, en quoi l'effet utile de l'enquête a été, en l'espèce, méconnu.

Par ailleurs, la suppression de l'activité hôtelière et la diminution du gabarit étaient préconisées par l'avis défavorable majoritaire de la commission de concertation du 1er avril 2014 à la suite de réclamations portant notamment sur l'incompatibilité de l'hébergement avec la zone de sports ou de loisirs de plein air et sur le caractère démesuré du projet ainsi que son manque d'intégration au cadre existant. Ces modifications entendent répondre aux objections suscitées par le projet initial ainsi qu'à l'arrêt n° 241.661, précité.

Si le projet final a modifié le volume des salles de sport, des salles de gymnastique et des salons destinés aux membres du club, il n'en reste pas moins que

ces locaux s'inscrivent dans le prolongement du projet initial qui prévoyait déjà de tels locaux pour les activités sportives intérieures.

Les différentes mises à jour de l'étude de mobilité jointes au rapport d'incidences n'ont pas fait apparaître une modification de la situation nécessitant l'organisation d'une nouvelle enquête publique, d'autant que le nombre de places de parking prévues par le projet est resté inchangé. Par ailleurs, les travaux réalisés en 2018, sur l'avenue Franklin Roosevelt, sont *a priori* destinés à améliorer la mobilité puisqu'ils maintiennent deux bandes de circulation dans les deux sens pour les voitures et créent deux pistes cyclables sécurisées ainsi que des trottoirs élargis. Enfin, la partie requérante ne démontre pas concrètement en quoi le projet pourrait, par la fréquentation de ses membres, générer une saturation de la circulation dans le quartier alors que les rapports de mobilité déposés à l'appui de celui-ci indiquent que tel ne sera pas le cas, au vu notamment des capacités des voiries avoisinantes, y compris en heures de pointe. La partie requérante se contente d'affirmer qu'il y aura une saturation au niveau de la mobilité, en identifiant la création de plusieurs logements ou de commerces ou de nouveaux développements dans le quartier du point de vue de la circulation, mais ne contredit pas les évaluations qui ont été faites par les experts de la première partie intervenante qui font apparaître que ce risque de saturation n'est pas à craindre.

Le principe de loyauté procédurale n'est applicable qu'aux procédures juridictionnelles et non à une procédure de délivrance d'un permis d'urbanisme.

Enfin, en ce qui concerne l'application de régimes juridiques antérieurs éventuellement plus favorables, elle résulte des dispositions transitoires applicables aux réglementations concernées et non des dispositions visées au moyen.

Quant aux questions préjudicielles proposées par la partie requérante, elles ne sont pas pertinentes pour la solution du litige et auraient pu, en tout état de cause, être formulées dès l'introduction de la requête. La question préjudicielle formulée dans le dernier mémoire est particulièrement tardive et n'a pas pu être analysée dans le cadre du double examen par l'auditeur rapporteur. Elle doit en conséquence être jugée irrecevable.

Pour la première question préjudicielle, comme il a été rappelé ci-avant, l'article 173/1 du CoBAT autorise le dépôt de plans modificatifs moyennant le respect de trois conditions cumulatives. Si ces conditions ne peuvent être respectées, une nouvelle demande de permis est nécessaire. L'article 173/1, précité, ne permet donc pas à un demandeur de permis de modifier radicalement son projet, en évitant

les procédures de consultation et d'instruction comme l'enquête publique. Le but poursuivi par le législateur bruxellois en adoptant cette disposition, est de simplifier la procédure d'octroi d'un permis mais à la condition d'en respecter les limites. Or, la question préjudicielle laisse entendre que l'article 173/1 précité, pourrait conduire à méconnaître les autres dispositions du CoBAT dès lors que l'enquête publique n'aurait pas porté sur le « projet finalisé ». Cette façon de présenter les choses n'est pas exacte dès lors que le « projet finalisé » ne peut pas être substantiellement différent du projet initial compte tenu des conditions expressément prévues à l'article 173/1, précité. Dès lors que la question préjudicielle repose sur un postulat incorrect il n'y a pas lieu de la poser.

Quant à la seconde question préjudicielle, elle vise une hypothèse qui ne correspond pas au cas d'espèce puisqu'elle concerne un permis modificatif qui implique l'introduction d'une nouvelle demande de permis postérieurement au permis initial. Une différence dans l'aménagement des procédures organisées pour l'octroi de permis d'urbanisme ne constitue pas en soi une différence de traitement entre les administrés.

Il s'ensuit que les demandes de questions préjudicielles sont rejetées et que la première branche du moyen n'est pas fondée.

b) Sur la seconde branche

Dans son mémoire en intervention et dernier mémoire, la première partie intervenante conteste l'intérêt de la partie requérante à soulever cette seconde branche du moyen faisant valoir que, quand bien même le principe du délai raisonnable n'aurait pas été respecté, cela n'a pas eu d'effet défavorable pour la partie requérante puisque pendant la période écoulée, le permis attaqué n'a pas été exécuté et que les travaux n'ont ainsi pas été entamés.

Cette affirmation revient à considérer que parce qu'un permis n'a pas été exécuté pendant un certain laps de temps, la partie requérante ne pourrait se prévaloir d'une violation du principe du délai raisonnable. Or, si cette irrégularité devait être retenue, la partie adverse ne pourrait plus opérer une réfection de l'acte annulé, une nouvelle demande de permis devrait, en conséquence, être introduite par la première partie intervenante pour la réalisation de son projet, avec à la clef la mise en œuvre d'une nouvelle enquête publique permettant ainsi à la partie requérante d'y prendre part pour faire valoir ses griefs éventuels.

Cette exception ne peut ainsi être retenue.

Selon l'article 172 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, le gouvernement notifie sa décision aux parties dans les trente jours de l'envoi de l'avis du collège d'Urbanisme ou, à défaut d'avis, de l'expiration du délai d'avis. Il résulte de l'article 173 du CoBAT, également dans sa version applicable à l'acte attaqué, qu'il ne s'agit pas d'un délai de rigueur, son expiration n'ayant pour effet que de permettre à chacune des parties d'adresser un rappel au gouvernement, lequel ouvre un délai de trente jours, qui est, quant à lui, un délai de rigueur.

Le caractère raisonnable du délai dans lequel doit se prononcer l'autorité qui statue sur un recours administratif se détermine principalement en fonction de la possibilité, pour cette autorité, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause.

Dans le cas d'une réfection-correction d'un acte annulé, le caractère raisonnable du délai doit s'apprécier à partir de la notification de l'arrêt d'annulation, en faisant abstraction de la durée de la procédure engagée devant le Conseil d'État pour aboutir à cette annulation.

En l'espèce, plus de onze mois se sont écoulés entre la notification de l'arrêt n° 241.661 du 29 mai 2018 et la date à laquelle le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a statué à nouveau sur le recours, à savoir le 9 mai 2019. Les pièces nouvelles sur la base desquelles la partie adverse pouvait instruire celui-ci, à savoir les plans modifiés afin de se conformer à l'enseignement de cet arrêt, ainsi que la note explicative, le formulaire statistique, le formulaire de proposition PEB, le rapport d'incidences accompagné de ses annexes, le tableau des surfaces et le dossier de synthèse graphique, lui ont été adressées le 15 octobre 2018.

Si le délai dans lequel le dossier a été instruit ne peut être tenu pour bref, presque six mois s'étant écoulés entre la réception des plans modifiés et l'adoption de l'acte attaqué, un tel délai ne peut toutefois être considéré comme déraisonnable compte tenu de l'importance du dossier. Ce n'est pas parce que les plans modificatifs n'ont pas apporté d'aménagements substantiels au projet initial que celui-ci ne peut être qualifié de complexe. Il ne peut être reproché à la partie adverse d'avoir réexaminé l'ensemble du projet de manière rigoureuse, à la lumière notamment des enseignements de l'arrêt n° 241.661, précité, et de faire en sorte que le nouveau permis délivré soit correctement motivé par rapport notamment aux différentes critiques qui ont été émises à l'encontre du projet.

La référence au délai prévu par l'article 172 du CoBAT n'est pas de nature à modifier ce constat. En effet, ce délai n'a d'autre fin que de permettre la mise en œuvre du mécanisme permettant d'obvier à l'inertie de l'autorité. Il est édicté de manière abstraite, quelles que soient les circonstances et les difficultés de l'affaire, et sans avoir égard aux éléments qui doivent être pris en considération pour apprécier le caractère raisonnable du délai dans lequel est prise une décision lorsque l'autorité n'est pas tenue par un délai de rigueur. En tout état de cause, un éventuel dépassement du délai raisonnable aurait eu pour conséquence l'interdiction pour l'autorité de recours d'accorder le permis et non l'obligation pour elle d'organiser une nouvelle enquête publique comme le postule le moyen.

La seconde branche du premier moyen n'est ainsi pas fondée.

Partant le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation des prescriptions 0.6 et 13 du plan régional d'affectation du sol (PRAS), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, des principes généraux de bonne administration, de motivation formelle des actes administratifs unilatéraux, de prise avec soin des décisions de l'administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature et plus précisément de son article 8 et de l'objectif de consolidation du maillage vert poursuivi par le Plan nature et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante rappelle que l'implantation de commerces dans une zone de sports ou de loisirs de plein air constitue une exception au principe de l'affectation aux jeux et activités qui doit être admise de manière restrictive, ce qui implique que ces commerces doivent être de taille généralement faible et constituer le complément usuel et accessoire de cette affectation. Elle estime que les commerces prévus par le projet, pris dans leur ensemble ou séparément, ont une taille importante, qu'ils ne sont pas complémentaires par rapport à des activités sportives de plein air et qu'il ne peut raisonnablement être soutenu qu'une crèche soit habituellement le complément d'infrastructures sportives de plein air, tout comme le centre *wellness* ou le centre d'esthétique. Elle considère que le fait que ces activités commerciales soient de nature à financer la préservation des lieux et les activités extérieures est totalement étranger à la question de la conformité au PRAS

et qu'il n'y a pas lieu d'interpréter la prescription particulière 13 du PRAS au regard d'une prétendue évolution socio-économique des activités sportives. Elle souligne que tant les collèges d'Urbanisme que d'Environnement ont jugé que, parmi les équipements proposés, la salle de *fitness*, le centre de bien-être et de soins ainsi que le solarium, à tout le moins, constituaient des commerces de services ne pouvant être qualifiés de complément usuel et d'accessoire à des activités de plein air.

Elle ajoute que, selon elle, le projet présente une superficie totale au sol des infrastructures et constructions supérieure à 20 % de la superficie de la zone. Elle indique que le terrain concerné par la demande de permis coïncide avec la zone de sports et loisirs en plein air qui présente une surface de 42.103 m^2 et qu'il ressort de la demande de permis d'urbanisme que le projet présente une superficie imperméable de 8.297 m^2 ce qui implique donc l'imperméabilisation de 19,73 % de la zone tandis que la décision attaquée mentionne que le projet comporte des constructions sur 19,98 % de la zone, sans que l'on puisse expliquer la différence entre ces deux chiffres. Elle relève toutefois que le tableau des surfaces repris en page 20 du rapport des incidences sur l'environnement, mis à jour au mois de juin 2015, précise que seule une surface de 25.306 m^2 restera dévolue aux parcs et jardins en pleine terre. Elle en déduit qu'en réalité, 40 % de la zone sera occupé par les infrastructures, cette différence s'explique par l'exclusion, dans les calculs de surface, des surfaces de sport (soit : 9.256 m^2). Or, selon elle, ces surfaces doivent nécessairement être prises en compte dès lors qu'il s'agit d'infrastructures visées par la demande de permis et reprises aux plans d'implantation (piste de jogging de 1,2 mètre de large sur tout le pourtour du terrain, équipements sportifs le long de cette piste, terrains, sentiers …). Elle conteste l'interprétation en sens contraire des arrêts n° 222.538 du 18 février 2013 et n° 241.661 du 29 mai 2018. Elle fait valoir que les « infrastructures et constructions » auxquelles fait référence la prescription particulière 13 du PRAS recouvrent manifestement les installations sportives extérieures et qu'en les omettant, on pourrait aboutir à des zones totalement construites de terrains de sport, sans la moindre végétation ce qui serait contraire à la notion d'espace vert.

Elle soutient également que le projet méconnaît la prescription générale 0.6 du PRAS puisque, selon elle, les travaux autorisés par l'acte attaqué sont loin d'améliorer les qualités végétales, minérales et esthétiques du site concerné. Elle fait valoir que la motivation est entachée d'une contradiction en mentionnant l'accroissement de la surface nette dévolue aux espaces verts par la suppression du court de tennis situé à l'ouest du *clubhouse* au profit d'une pelouse sans que l'acte attaqué n'explique cependant le calcul ainsi opéré ni l'absence de prise en considération des terrains de sport comportant des revêtements durables dans le

calcul de la superficie des infrastructures et constructions ce qui démontre une dégradation des qualités paysagères et esthétiques du « Parc Solvay Sports ». Elle ajoute que la minéralisation importante du site et la violation alléguée de la prescription 0.6 du PRAS peuvent être analysées en combinaison avec une violation du Plan nature adopté en exécution de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature et du maillage vert prévu par le PRAS qui, selon la jurisprudence du Conseil d'État, n'a pas nécessairement pour effet de créer des espaces verts importants, mais plutôt d'assurer la continuité entre les espaces verts existants et de protéger ceux-ci, de créer des espaces de promenade ou des couloirs. Elle rappelle que la notion de maillage vert s'inscrit dans le cadre de la politique d'amélioration du cadre de vie, conformément à la considération n° 7 relative aux orientations du PRAS, qui a trait à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle souligne encore que la zone concernée est reconnue comme une zone de liaison écologique selon le réseau écologique bruxellois, soit une zone de renforcement de la connectivité écologique favorisant la dispersion et la migration des espèces et qu'elle a une haute valeur biologique. Elle indique que, sur le site litigieux, les arbres remarquables sont au nombre de 31, que le pourtour du site est inscrit à la liste de sauvegarde et qu'une importante faune diversifiée est présente sur le site : nombreux batraciens, renards, fouines, écureuils roux, pic verts, chouettes, lucanes cerf-volant, chauves-souris, *etc*.

La partie adverse, tout comme la partie intervenante, s'interroge sur la recevabilité de ce moyen dès lors qu'il méconnaît l'autorité de la chose jugée de l'arrêt n° 241.661 du 29 mai 2018. Elle relève que cet arrêt portait sur un permis autorisant un projet immobilier assez similaire à celui qui est ici en cause si l'on exclut l'activité d'hébergement, qu'il a examiné un grief identique à ce deuxième moyen et l'a déclaré, sous réserve de la fonction d'hébergement accessoire, non fondé. Elle rappelle la portée de l'autorité de la chose jugée et estime en conséquence que ce deuxième moyen doit être déclaré irrecevable.

En réplique, à titre liminaire, la partie requérante souligne qu'elle n'était pas partie dans la cause qui a donné lieu à l'arrêt n° 241.661 de sorte que celui-ci n'a pas d'autorité de chose jugée à son égard.

Après avoir reproduit un extrait de l'arrêt en suspension ainsi que la position des parties adverse et intervenante, elle indique les conditions et les conséquences de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État. Elle estime que, dans le cas d'espèce, le rejet intervenu est fondé sur l'absence de démonstration du caractère déraisonnable de l'appréciation de la partie adverse. Alors que les commerces ont été augmentés par rapport aux projets précédents, elle est d'avis

qu'elle peut toujours démontrer le caractère déraisonnable de la nouvelle appréciation de la partie adverse. Elle en conclut que ce deuxième moyen est recevable.

Sur le fond et s'agissant des commerces, elle reproduit la prescription 13 du PRAS. Selon elle, les conditions imposées par cette prescription ne sont pas remplies :

- les commerces ne sont pas de taille généralement faible (1.728 m² de commerces);
- ils ne sont pas le complément usuel accessoire d'un espace de jeux et de sports de plein air (différent d'une salle de sport!);
- le caractère accessoire est impossible à déterminer eu égard à l'ambigüité qui les affecte (salons, salles adjacentes au restaurant dont la nature réelle n'est pas spécifiée);
- la note explicative parle d'un lieu de rencontre et d'échange de qualité pour des événements ponctuels;
- il s'agit d'affectations principales, les jeux et sports de plein air devenant l'accessoire;
- il est incompréhensible de ne pas compter, dans le seuil des 20 % de la superficie totale au sol des infrastructures et constructions, les installations à caractère saisonnier et les tribunes ouvertes;
- le raisonnement de la partie adverse conduit à construire la majorité de la surface de la zone de sports et de loisirs sans avoir égard au fait que cette zone est une zone verte;
- si la lettre de la prescription 13 ne correspond plus à la volonté du gouvernement, il lui appartient de la modifier.

En ce qui concerne la prescription 0.6 du PRAS qui implique une amélioration des qualités végétales, minérales, esthétiques et paysagères des intérieurs d'îlots et qui favorisent le maintien ou la création des surfaces de pleine terre, elle fait valoir ce qui suit :

- il faut améliorer les qualités végétales et paysagères du site et ne pas se contenter d'une toiture verte et de la suppression d'un court de tennis, pour le remplacer par de la pelouse;
- l'augmentation des constructions et d'infrastructures imperméables va à l'encontre de l'objectif d'amélioration;
- sur la base d'une photo aérienne, elle dénonce l'état de la végétation du site en raison d'un manque d'entretien;
- le projet ne respecte ni ne renforce les qualités végétales et la biodiversité. Se contenter d'affirmer que le site n'a pas de haute valeur écologique ne suffit pas;

- le parti architectural choisi ne permet pas de démontrer le respect de la prescription 0.6.

Elle répète que la parcelle est une zone de liaison écologique et que le projet ne la favorise pas et y porte atteinte : barrière constituée par le bâtiment, minéralisation importante et rupture dans la bordure verte du site (trémie).

Elle souligne encore que l'acte attaqué devait être motivé au regard de l'obligation qui découle de l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 1er mars 2012, précitée, en vertu de laquelle un plan régional nature a été adopté. Selon elle, le projet freine la mise en œuvre du réseau écologique plutôt que de le favoriser.

Elle en conclut que les intérêts pécuniaires et sociaux des uns conduisent à une interprétation souple, voire *contra legem* des obligations qui figurent à l'article 2 du CoBAT et des prescriptions 0.6 et 13 du PRAS, au détriment des intérêts environnementaux de la collectivité.

Dans son dernier mémoire, elle réitère l'essentiel de ses observations et dépose une nouvelle pièce démontrant que le site héberge certaines espèces de chauve-souris qui sont sensibles à la pollution lumineuse et à la qualité du milieu. Elle soutient que le projet pourrait mettre en péril la présence de ces espèces alors que leur maintien contribue à protéger d'autres espèces sur le site en question. Elle souligne qu'il ne peut lui être reproché d'avancer cet argument dans son dernier mémoire dès lors que c'est notamment la partie adverse qui aurait dû se préoccuper de la situation de la faune et de l'impact environnemental du projet.

V.2. Appréciation

L'arrêt n° 241.661 du 29 mai 2018 qui n'a pas autorité de chose jugée à l'égard de la partie requérante, s'est prononcé sur une version précédente du projet autorisé par l'acte attaqué et a jugé ce qui suit :

« Considérant que les zones de sports 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 PRAS 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 [ressort] 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 PRAS 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 ».

L'enseignement de cet arrêt ne relève qu'une incompatibilité limitée du projet avec la prescription particulière n° 13 du PRAS puisque seule l'infrastructure d'hébergement est considérée comme incompatible avec la zone de sports ou de loisirs en plein air. À l'inverse, il considère que c'est à juste titre que l'autorité a estimé que les locaux affectés à une pratique sportive intérieure complètent l'usage des infrastructures à l'air libre et que le centre de *wellness* est un commerce de taille réduite constituant le complément usuel et l'accessoire de la zone.

Les développements du moyen consacrés à une violation de la prescription n° 13 du PRAS n'amènent pas à devoir s'écarter de l'enseignement de cet arrêt.

En outre, la pratique du sport et les soins esthétiques procèdent du même souci de prendre soin de son corps tandis que la présence d'une crèche est destinée à permettre aux jeunes parents, membres du club, de conserver une pratique sportive. Par ailleurs, il n'est pas établi que le club de sport hébergé dans le *clubhouse* autorisé par l'acte attaqué serait le seul à proposer un centre de soins esthétiques ou des infrastructures destinées aux enfants des membres du club, d'autres centres sportifs offrant à leurs membres de tels services. Par conséquent, la partie adverse, en autorisant ce centre et ces infrastructures, n'a pas dénaturé la notion de « commerce de taille réduite constituant le complément usuel et l'accessoire de la zone » autorisée par la prescription particulière n° 13 dans les zones de sport ou de loisirs en plein air.

Ces zones sont principalement affectées aux jeux et aux activités sportives en plein air. L'acte attaqué précise sur ce point « que sont donc autorisés

des infrastructures correspondant à celles indiquées par le Conseil d'État sur la base du dossier administratif, à savoir une surface hors sol de 4.913,9 m^2 pour la nouvelle construction, 504 m^2 pour la construction existante maintenue et 167,9 m^2 pour les divers pavillons tels que la cabine HT, le pavillon lié à la bulle de tennis, *etc*, soit une superficie cumulée de 8.412,9 m^2, représentant 19,98 % de la zone de sports et de loisirs en plein air; que la superficie des activités de plein air reste largement prépondérante (9.256 m^2) par rapport à la superficie actualisée des activités sportives d'intérieur (2.793 m^2) ».

Par ailleurs, la limitation à 20 % de la superficie de la zone ne concerne pas la minéralisation mais uniquement les « infrastructures et constructions » autres que les installations provisoires à caractère saisonnier et les tribunes ouvertes.

Selon les développements de l'acte attaqué, doivent être exclus de ce calcul : « les terrains de sport proprement dits, les plots de fixation des modules de la plaine de jeux, le parcours-santé et la piste de jogging; qu'en effet, si l'on devait inclure les terrains de sports comportant des revêtements durables dans le calcul de la superficie des infrastructures et constructions, cela reviendrait, dans bien des cas (par exemple, dans les zones de sports et de loisirs de plein air de superficie limitée), à réduire l'utilisation de la zone de sports et loisirs de plein air aux 20 % d'infrastructures et à interdire toute autre activité sur les 80 % de superficie restants; qu'une telle lecture ne correspond ni à l'objet ni à l'esprit de la prescription 13 du PRAS ».

L'interprétation de la prescription particulière n° 13 par l'acte attaqué est conforme à la jurisprudence de plusieurs arrêts du Conseil d'État dont l'arrêt n° 241.661, précité. L'objection de la partie requérante selon laquelle une telle interprétation pourrait aboutir à des zones totalement construites de terrains de sport, sans la moindre végétation, n'est pas pertinente puisqu'une telle zone doit nécessairement comporter un cadre de plantations, ce qui est bien le cas en l'espèce.

Quant à l'argument de la partie requérante selon lequel le projet pouvait privilégier des activités sportives ne nécessitant pas une trop grande emprise au sol, comme la pétanque, le yoga ou le *frisbee*, il y a lieu de relever qu'il s'agit là de sports qui peuvent se pratiquer en amateur dans la nature sans qu'il soit nécessaire de recourir à des infrastructures particulières. Or, en l'espèce, le projet entend permettre des pratiques sportives qui requièrent des aménagements spécifiques comme la natation, le tennis ou la musculation et qui peuvent être réalisés au sein des zones de sports et loisirs qui autorisent de telles infrastructures avec une certaine emprise au sol.

Quant à la prescription générale 0.6. du PRAS, elle est libellée comme suit :

« Dans toutes les zones, les actes et travaux améliorent, en priorité, les qualités végétales, ensuite, minérales, esthétiques et paysagères des intérieurs d'îlots et y favorisent le maintien ou la création des surfaces de pleine terre.

Les actes et travaux qui portent atteinte aux intérieurs d'îlots sont soumis aux mesures particulières de publicité ».

Cette prescription n'impose pas une priorité absolue au maintien de la végétation et des zones de pleine terre en intérieur d'îlot mais autorise les actes et travaux en intérieur d'îlot, sous la condition d'en améliorer en priorité les qualités végétales et paysagères et d'y favoriser le maintien ou la création de surfaces de pleine terre. L'amélioration des qualités végétales, minérales, esthétiques et paysagères des intérieurs d'îlots doit être appréciée au regard de l'ensemble du projet et non pour chacun de ses éléments pris isolément.

Les développements de l'arrêté attaqué considèrent que le projet est compatible avec la prescription 0.6. et énoncent trois raisons à l'appui de cette conclusion :

- l'accroissement de la surface nette dévolue aux espaces verts particulièrement grâce à la suppression du court de tennis situé à l'ouest du *clubhouse*, au profit d'une pelouse destinée à améliorer la biodiversité du site;
- la condition assortissant le permis et interdisant la minéralisation du chemin piétonnier central au-delà de la zone destinée à accueillir la piscine extérieure;
- le parti architectural projeté, « qui consiste à prolonger le bâtiment au départ de la rotonde existante par un volume horizontal suivant le relief naturel du terrain est une réponse adéquate qui respecte le site tout en mettant en valeur le *clubhouse* d'origine ».

La comparaison des plans de la situation existante et de la situation projetée confirme que le terrain de tennis existant situé à l'ouest du *clubhouse* est effectivement supprimé et remplacé par une pelouse. Ce constat n'est pas contredit par le motif qui exclut les terrains de sport du calcul de superficie pour l'application de la prescription particulière n° 13, cette exclusion n'équivalant pas à les assimiler de plein droit à des espaces verts. Il convient d'ajouter que certaines des infrastructures sportives comportent une surface végétalisée (par exemple, le terrain multisports revêtu de gazon). Le projet respecte enfin les parties du site qui sont inscrites sur la liste de sauvegarde.

Le rapport d'incidences donne un tableau des arbres à abattre, qui sont localisés sur le plan d'abattage des arbres (JNC1343/110) accompagnant la demande de permis, arbres qui sont au nombre de huit et dont le septième (*prunus serrulata* – circonférence = 54 cm) n'est pas un arbre dont les qualités lui vaudraient d'être maintenu; le rapport justifie aussi l'abattage du plus gros d'entre eux, *l'acer pseudoplatanus* (C 240 cm pour une hauteur de 18 mètres). La « note descriptive du projet paysager » qui y est annexée énonce que l'un des enjeux des aménagements est de préserver les arbres remarquables présents dans le parc. Le rapport d'incidences fournit aussi des explications au sujet de la plantation de quelques nouveaux arbres et des massifs d'arbustes que le projet d'aménagement prévoit au sein du périmètre d'intervention (voir le plan JNC13043/200). Il a été complété, le 18 juillet 2014, par une note consacrée au respect et au renforcement de la biodiversité sur le site.

La partie adverse a ainsi justifié sa conclusion selon laquelle le projet est compatible avec la prescription 0.6. du PRAS par des motifs dont l'inexactitude matérielle n'est pas établie par la partie requérante et qui ne sont pas entachés d'une erreur manifeste d'appréciation ni d'une contradiction interne. Quant au mauvais entretien de la végétation existante, il ne peut être reproché à la partie intervenante de ne pas avoir voulu entamer l'exécution du permis attaqué sans avoir de certitude quant à l'issue des recours introduits auprès du Conseil d'État.

L'article 8 de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature dispose ce qui suit :

« § 1er. Le gouvernement établit un plan régional nature pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Le plan régional nature est un document d'orientation, de programmation et d'intégration de la politique de conservation de la nature en Région de Bruxelles-Capitale. Il détermine les lignes directrices à suivre à court, moyen et long termes, lors de la prise de décision par le Gouvernement, l'administration régionale, les organismes d'intérêt public, les personnes privées chargées d'une mission de service public et, dans les matières d'intérêt régional, les communes.
Le plan est établi tous les cinq ans. Il reste d'application tant qu'il n'a pas été modifié, remplacé ou abrogé. Le premier plan est adopté au plus tard dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

§ 2. Le Gouvernement détermine les dispositions du plan qui sont contraignantes pour les autorités visées au § 1er. Il ne peut y être dérogé qu'à titre exceptionnel, à défaut de solutions alternatives et pour autant que la décision soit justifiée et spécialement motivée par des motifs impérieux d'intérêt général. Le Gouvernement peut déterminer les modalités de la procédure de dérogation.
Le plan régional nature a valeur indicative pour le surplus. Tout écart par rapport aux prescriptions non contraignantes du plan est motivé.

§ 3. Sans préjudice des exigences fixées à l'article 40, les arrêtés de désignation de réserves naturelles et forestières, les arrêtés de désignation des sites Natura

2000 et les plans et programmes autres que le plan régional nature, en vigueur, pris en vertu de la présente ordonnance et identifiés comme incompatibles dans le plan régional nature, sont mis en révision dans les douze mois qui suivent la publication du plan régional nature aux conditions et selon les modalités de procédure prévues par la présente ordonnance de manière à garantir la compatibilité de leurs dispositions avec celles du même plan ».

Le moyen n'identifie pas précisément une prescription contraignante du plan qui aurait été méconnue, en l'espèce, ou une prescription non contraignante de ce plan dont l'acte attaqué s'écarterait sans une motivation.

Dans le réseau écologique bruxellois annexé à ce plan sont reprises comme zones de liaison, toutes les zones vertes au PRAS non précédemment sélectionnées comme zone centrale ou zone de développement. Cette inscription n'implique pas la reconnaissance d'une valeur biologique particulière. Par ailleurs, le PRAS ne prévoit pas un objectif de réalisation du maillage vert dans une zone de sports ou de loisirs de plein air à la différence de ce qu'il prévoit dans une zone verte à haute valeur biologique.

Comme déjà relevé ci-avant, il ressort des pièces du dossier administratif que le projet a été conçu pour préserver la flore existante dont les arbres remarquables présents sur le site et pour maintenir l'aménagement paysager de celui-ci tout en tenant compte des besoins des activités sportives extérieures et des loisirs. Dès lors que le projet prévoit la plantation de nombreux arbres, de haies et d'arbustes, qu'il préserve la partie sauvegardée du site et qu'il maintient des pelouses, la partie requérante ne démontre pas concrètement en quoi le site ne pourrait plus être considéré comme une zone de liaison écologique étant situé non loin de la forêt de Soignes.

Si à l'appui de son dernier mémoire, la partie requérante se prévaut d'une étude de Natagora à propos des chauve-souris présentes sur le site, elle n'indique cependant pas en quoi, le projet serait de nature à mettre en péril la présence de cette espèce compte tenu notamment du maintien de la végétalisation du site.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le deuxième moyen n'est ainsi pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 et 4 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 128, 135, 140 et 141 et 148 du CoBAT, de l'annexe A, point 18, du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des principes de bonne administration et de prise avec soin des décisions de l'administration.

Dans une première branche, la partie requérante relève que le formulaire de demande de permis mentionne un parking couvert de 194 places (193 emplacements de stationnement et un emplacement de livraison) et que le rapport d'incidences, complété le 30 janvier 2014, précise que si aucun emplacement de moto n'a été identifié, c'est parce que « selon la demande des futurs clients, des espaces dédiés seront organisés à la place d'emplacements automobiles ». Elle considère que refuser de vouloir dessiner les emplacements nécessairement réservés aux motos dans le parking couvert à aménager s'apparente à une manœuvre grossière destinée à ne pas atteindre le seuil de 200 emplacements nécessitant la réalisation d'une étude d'incidences. Elle souligne que la note justificative de la demande de permis indique qu' « un espace motos est prévu dans le parking couvert » et que le club « soutiendra toute mesure destinée à améliorer l'offre de solutions alternatives à l'automobile : parkings vélos, motos, … ». Il lui paraît contradictoire, dans le chef du bénéficiaire du permis, de ne pas prévoir d'emplacements spécifiques pour les motos, alors que ce moyen de transport serait apparemment soutenu activement. Elle relève également qu'à la suite de la modification du projet, la demande maximale en emplacements de parking a été ramenée à 174 places ce qui lui semble difficilement compréhensible dès lors que le rapport des incidences fait état d'une fréquentation en heure de pointe de 200 à 300 personnes simultanément. Elle estime que le centre de *wellness* peut accueillir 33 personnes en même temps, sans compter ceux qui fréquenteraient l'espace de relaxation et qu'une fréquentation complète du centre de *wellness* par des personnes non-membres du club impliquerait donc en principe déjà un dépassement du surplus des places de parking. Elle indique que les études de fréquentation ne prennent pas en considération les nouvelles affectations de certains espaces, tels le bar *lounge* et les salons. Elle en conclut qu'une étude d'incidences aurait dû être imposée dans la mesure où le parking couvert est appelé à accueillir plus de 200 véhicules.

Dans la seconde branche, elle rappelle que la commission de concertation a, dans l'avis défavorable majoritaire donné le 1er avril 2014, estimé que « considérant l'ampleur du projet et les incohérences relevées dans le dossier (appréciation inexacte des impacts sur la mobilité et de stationnement que générerait le projet sur le quartier), il y a lieu d'établir et de fournir une étude d'incidences complète afin de pouvoir analyser ce dossier ». Elle souligne que si cette obligation n'est pas reprise au dispositif de l'avis de la commission, c'est parce qu'il est suggéré qu'un avis favorable - en l'absence donc d'une étude d'incidences - pourrait être émis moyennant : la suppression de l'hôtel et des salles polyvalentes permettant l'organisation de fêtes, la diminution du gabarit en conséquence et la révision de l'impact du projet sur la mobilité et la biodiversité. Elle considère que la demande n'a pas été modifiée de la manière suggérée par la commission de concertation et que sa suggestion de procéder à une étude d'incidences devait être maintenue ou qu'à tout le moins l'auteur de l'acte attaqué devait expliquer pourquoi il avait estimé ne pas devoir imposer l'établissement d'une telle étude.

Elle critique l'étude de mobilité qui a été réalisée en 2010 et mise à jour le 17 juin 2014, le 26 juin 2015 et pour la dernière fois le 5 juillet 2017. Elle conteste le motif selon lequel les flux de circulation générés par le projet seront limités et acceptables vu la capacité des voiries desservant le site d'implantation du projet et celui constatant que la suppression totale de l'activité d'hébergement sur le site est de nature à diminuer la fréquentation globale des lieux, dès lors que la capacité d'accueil du club reste inchangée, le nombre de membres étant limité à 5.000, ce qui représente une fréquentation quotidienne de 860 personnes, avec un pic maximal estimé à 250 personnes. Elle fait valoir que le rapport d'incidences fait état d'une fréquentation en heure de pointe de 200 à 300 personnes, que rien ne démontre que la suppression de l'activité d'hébergement est de nature à diminuer la fréquentation globale des lieux et que la capacité des voiries mentionnée n'est pas exacte. Selon elle, la dernière mise à jour de l'étude de mobilité en 2017 se fonde sur des caractéristiques de voiries et des calculs de flux de trafic réalisés en novembre 2010 et 2014 qui sont obsolètes. Elle expose que le quartier a subi de profonds changements, notamment démographiques, qui sont les suivants : les commerces ont augmenté et se sont diversifiés, une maison vide depuis des années a été rénovée et est habitée, de nombreux logements unifamiliaux sont convertis en colocations, un immeuble à appartements est en construction à l'intersection de l'avenue de la Forêt et de l'avenue de l'Uruguay, l'accès à l'avenue de la Forêt a été modifié, les casse-vitesse de l'avenue du Pérou ont été refaits, l'école située avenue des Coccinelles a été agrandie, un nouvel immeuble a été construit juste derrière Solvay sports, de nouveaux logements ont été construits rue Akarova et chaussée de Boitsfort, un nouveau feu de signalisation est implanté au carrefour de l'avenue de l'Uruguay et

de l'avenue Franklin Roosevelt, des parkings sont loués chaussée de la Hulpe pour des riverains, des employés et des évènements, un complexe d'appartements est construit avenue de l'Uruguay, le projet « Drohme Melting Park » doit être mis en œuvre chaussée de La Hulpe et une nouvelle gare de trams a été créée avenue de la Forêt. Elle estime que la partie adverse devait prendre en considération ces éléments dans le cadre d'une étude d'incidences afin de pouvoir décider en toute connaissance de cause et qu'à défaut de l'avoir fait, elle a violé le devoir de minutie et le principe de bonne administration. Elle ajoute que l'étude de mobilité de 2010 reposait déjà sur des éléments factuels imprécis ou au sujet desquels le demandeur de permis aurait, à tout le moins, dû s'expliquer, puisque les chiffres relatifs à la fréquentation de l'établissement ne sont nullement étayés et que le caractère « acceptable » de l'augmentation du trafic rue du Pérou est purement théorique et ne s'attache pas à analyser de manière concrète les nuisances accrues subies par les riverains en matière de bruit et d'inconvénients liés au charroi. Elle soutient que des circonstances exceptionnelles auraient dû conduire à ce qu'une étude d'incidences soit réalisée comme l'a suggéré la commission de concertation vu « l'ampleur du projet et les incohérences relevées dans le dossier ». Selon elle, à supposer même que l'unité d'installation projetée ne nécessitait pas l'installation d'un parking couvert de plus de 200 emplacements, l'ampleur du projet requérait qu'une telle étude soit néanmoins menée.

Elle conclut que le projet litigieux est de très grande ampleur et que l'effet cumulatif des incidences des nombreuses installations classées nécessitait, dans le contexte bâti existant, qu'une étude conforme à la directive 2011/92/UE et à son interprétation par la Cour de justice, soit réalisée.

La partie adverse considère que la première branche de ce moyen est irrecevable car la critique de la partie requérante ne prend pas en considération les raisons exposées dans l'acte attaqué pour lesquelles aucune étude d'incidences ne s'imposait en l'espèce.

En réplique, sur la première branche du moyen, la partie requérante estime avoir indiqué de quelle manière le projet a été saucissonné pour échapper à l'obligation de devoir réaliser une étude d'incidences. Elle considère que la première branche de ce moyen est recevable.

Elle relève que l'analyse de Stratec a été réalisée après l'adoption de l'acte attaqué si bien qu'il n'est pas démontré que les incidences ont été prises en compte avant cette adoption. Elle constate aussi que cette analyse repose sur des chiffres qui concernent un autre club et qui remontent à 2010. Elle souligne qu'une

recherche sur Internet démontre que le parking de ce club est insuffisant si bien qu'il ne peut pas servir de référence. Selon elle, même si les analyses prennent en compte les hypothèses les plus défavorables, cela n'empêche pas de se fonder sur des données récentes et pertinentes. Elle estime aussi qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir tenu compte des transports en commun, eu égard à la part modale de la voiture, et dès lors que c'est à la partie adverse d'examiner cette question, au besoin dans une nouvelle étude. Elle note également que la réserve de capacité de la voirie de l'avenue du Pérou n'est pas à jour.

Elle observe en outre que, contrairement aux activités d'hébergement entraînant un besoin de parking de manière décalée par rapport aux activités sportives, les nouvelles activités sportives proposées augmentent cette demande de parking, les entrées et les sorties se faisant au même moment que les activités sportives d'origine. Or, elle constate que le rapport de mobilité ne reflète pas ce changement.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses principaux arguments.

VI.2. Appréciation

a) Sur la première branche

En ce qu'il dénonce la violation des articles 2 et 4 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et de ses annexes, le moyen est irrecevable. Cette directive procède à la codification de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, laquelle a été transposée en droit bruxellois et la partie requérante ne soutient pas que cette transposition en droit interne serait incorrecte.

Le moyen n'indique pas que la procédure du rapport d'incidences, prévue aux articles 142 à 147 du CoBAT, dans leur version applicable au présent litige, qui a été suivie en l'espèce, serait contraire aux articles 5 à 10 de la directive 2011/92/UE, précitée. La procédure d'instruction des projets soumis à rapport d'incidences suffit, en principe, à répondre aux exigences de cette directive tandis que la procédure d'instruction des projets soumis à étude d'incidences va au-delà de ces exigences.

En ce qui concerne l'évaluation globale des incidences sur l'environnement, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé, à plusieurs

reprises, que « l'objectif de la réglementation ne saurait être détourné par un fractionnement des projets et que l'absence de prise en considération de leur effet cumulatif ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (C.J.U.E., 17 mars 2011, C-275/09, Région de Bruxelles-Capitale/Région flamande, point 36; C.J.U.E., 28 février 2008, C-2/07, Abraham/ Région wallonne, point 27; C.J.U.E. 21 septembre 1999, C-392/96, Commission/Irlande, point 76).

En l'espèce, le projet n'a pas été soustrait à l'obligation d'évaluation des incidences puisqu'il a fait l'objet d'un rapport d'évaluation des incidences.

Enfin, « les domaines social et économique » et « la mobilité globale » cités à l'article 127, § 2, 4° et 5°, du CoBAT ne sont pas mentionnés à l'article 5 de la directive 2011/92/UE, ni dans son annexe IV. Il ne s'agit donc pas d'une transposition de la directive mais bien d'une particularité du droit bruxellois. D'éventuelles lacunes du rapport d'incidences à ce sujet ne pourraient dès lors constituer une violation des dispositions de droit européen visées au moyen.

En vertu de l'article 128 du CoBAT, les projets soumis à une étude d'incidences sont ceux qui sont énumérés à l'annexe A du Code. La rubrique 18 de l'annexe A, dans sa version applicable à l'acte attaqué, mentionne les « garages, emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur (parcs de stationnement couverts, salles d'exposition, *etc)* comptant plus de 200 véhicules automobiles ou remorques ». Les parcs de stationnement à l'air libre pour véhicules à moteur en dehors de la voie publique sont visés à la rubrique 17 et sont soumis à une étude d'incidences lorsqu'ils comptent plus de 200 emplacements pour véhicules automobiles.

Les développements de l'arrêté attaqué énoncent ce qui suit :

« Considérant qu'en 2010, une étude de mobilité relative au projet initial avait été réalisée;

Que le rapport d'incidence du 24 juillet 2013 se fondait, en ce qui concerne la mobilité, sur les conclusions de cette étude; ses conclusions et recommandations étant reproduites en annexe du rapport d'incidence;

Que cette étude avait été mise à jour le 17 juin 2014;

Que le demandeur avait déposé, le 26 juin 2015, une note complémentaire relative à la mobilité, établie par le bureau d'études Stratec le 23 juin 2015, quant à l'impact de la réduction initiale de l'hébergement de 49 à 25 chambres sur les questions de mobilité;

Que, compte tenu de la modification apportée au projet par le demandeur portant sur la suppression totale de tout hébergement et la reconversion des volumes en fonctions sportives d'intérieur, une adaptation de l'étude de mobilité était nécessaire;

Qu'une note du 5 juillet 2017 a repris et mis à jour les principaux tableaux et figures du rapport de la note du 23 juin 2015 susmentionnée;

Que cette note confirme, les conclusions de l'étude de mobilité réalisée en 2010 et de sa mise à jour des 17 juin 2014 et 23 juin 2015, selon lesquelles les flux de circulation générés par le projet seront limités et acceptables vu la capacité des voiries desservant le site d'implantation du projet;

Qu'il en est d'autant plus ainsi que la suppression totale de l'activité d'hébergement sur le site est de nature à diminuer la fréquentation globale des lieux, dès lors que la capacité d'accueil du club reste inchangée, le nombre de membres étant limité à 5000, ce qui représente une fréquentation quotidienne de 860 personnes, avec un pic maximal estimé à 250 personnes.

Que cette note confirme également que les 197 places de stationnement prévues dans le projet (à savoir 193 places couvertes dont 3 emplacements réservés aux personnes à mobilité réduite, 3 places à l'air libre réservées aux personnes à mobilité réduite et un emplacement couvert réservé aux livraisons) permettront de répondre à la demande maximale en emplacements et qu'il n'y aura donc aucun report de stationnement aux abords du site ».

Il n'est pas contesté que le projet qu'autorise le permis d'urbanisme attaqué, prévoit la construction d'un parking souterrain de 193 « places » sur deux niveaux, plus trois emplacements à l'air libre, outre un emplacement pour les livraisons.

L'étude de mobilité réalisée par le bureau Stratec, le 17 juin 2014, constate que « la demande maximale du projet en emplacements de parking est de 175 places (voitures/motos des membres et des clients de l'hôtel + voitures/motos des travailleurs) et que cette demande maximale a lieu en semaine vers 19 heures ». Elle conclut que « les 196 places de parking prévues dans le projet permettent de répondre à la demande maximale en emplacements » et qu'il « n'y aura donc aucun report de stationnement aux abords du site ».

À la suite de la modification du projet, la demande maximale en emplacements de parking a été ramenée à 174 places (voitures/motos des membres + voitures/motos des travailleurs), dans l'adaptation, en 2017, de la note complémentaire du 23 juin 2015 du bureau d'études Stratec.

Dans sa motivation, qui est reproduite ci-dessus, l'acte attaqué considère que le nombre d'emplacements prévus, qui comprend les places de stationnement destinées aux voitures et aux motos, est largement suffisant au regard des dimensions et de la fréquentation projetée du complexe. L'hypothèse formulée par la

partie requérante selon laquelle le centre de *wellness* pourrait accueillir 33 personnes qui ne seraient pas membres du club et qui y accéderaient au moyen d'un véhicule automobile individuel semble peu probable. À supposer même que cette hypothèse se concrétise néanmoins, il n'en résulterait pas que le parking couvert pourrait accueillir plus de véhicules que le nombre prévu par l'acte attaqué et que le projet relèverait de la rubrique 18 de l'annexe A.

L'étude de mobilité a calculé le besoin en places de stationnement en tenant compte des motos. Il importe peu, pour l'examen du moyen, que les emplacements réservés aux motos n'aient pas été identifiés comme tels sur les plans dès lors que le permis attaqué autorise uniquement l'aménagement de 193 emplacements couverts de parcage sans qu'une division éventuelle de certains emplacements en vue de les destiner aux motos puisse conduire, sur la base de ce permis, à augmenter ce nombre. Dès lors que le nombre d'emplacements prévus a été fixé en prenant en compte les besoins de stationnement des motos, il ne peut pas être affirmé que l'identification des emplacements réservés aux motos se traduira par une augmentation du nombre de place de parking, par exemple, à la suite d'une division des emplacements de parcage pour les automobiles, nécessitant une modification du permis.

Quant à l'argument de la partie requérante selon lequel la réaffectation des zones prévues initialement à l'hébergement va entraîner un surplus d'activités qui ne pourra s'exercer en horaires décalés comme celles de l'hébergement, ce qui aura une incidence sur le flux des présences dans le centre sportif et donc sur les possibilités de stationnement, il y a lieu de relever que le projet a été conçu pour accueillir un nombre maximal de membres de 5000 personnes et que l'augmentation des salles de sport en intérieur n'a aucune incidence sur cette capacité d'accueil. Dès lors que le nombre de membres du club n'a pas été augmenté, il ne peut être affirmé, comme le fait la partie requérante, que ce changement d'affectation aura une incidence marquée sur le taux de fréquentation du centre sportif et aura pour conséquence d'augmenter la présence de voitures et de motos sur le site, avec un dépassement de la capacité des parkings prévus.

Enfin, si la partie requérante critique la comparaison faite avec un autre club sportif pour déterminer les besoins en parking du présent projet, elle se limite à faire référence à des recherches sur Internet sans démontrer la pertinence de celles-ci.

La première branche du moyen n'est ainsi pas fondée.

b) Sur la seconde branche

L'article 148, §§ 1er à 3, du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose comme suit :

« § 1er. Dans des circonstances exceptionnelles la commission de concertation peut, dans un avis spécialement motivé, recommander au Gouvernement de faire réaliser une étude d'incidences.

§ 2. Lorsqu'il estime qu'il y a lieu de faire réaliser une étude d'incidences, le Gouvernement notifie sa décision au demandeur dans les trente jours de la réception du dossier.
[…]
§ 2/1. Lorsqu'il estime une telle étude inopportune, le Gouvernement motive sa décision et transmet le dossier à l'autorité délivrante dans le délai visé au § 2, alinéa 1er.

§ 3. Le silence du Gouvernement à l'expiration du délai visé au § 2 équivaut au refus de faire réaliser une étude d'incidences ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, indiquent ce qui suit au sujet de cette disposition qui a été codifiée dans le CoBAT (Projet d'ordonnance relative à l'évaluation des incidences en milieu urbain, doc. parl. bxl., 1991-1992, n° A-162/1, p. 15) :

« La motivation spéciale imposée à la Commission de concertation vise à éviter un recours abusif à cette disposition. La Commission de concertation est donc tenue de soumettre à l'Exécutif des arguments sérieux démontrant le caractère indispensable de la réalisation d'une étude d'incidences ».

La seconde branche critique l'omission de la partie adverse d'avoir ordonné la réalisation d'une étude d'incidences sur la base de l'article 148 du CoBAT alors qu'elle aurait dû l'être, selon la partie requérante, en raison de la présence de circonstances exceptionnelles ou que, du moins, le refus de l'ordonner aurait dû être motivé en la forme dans le permis attaqué.

Dans son avis du 1er avril 2014, la commission de concertation se borne à affirmer que « [vu] l'ampleur du projet et les incohérences relevées dans le dossier (appréciation inexacte des impacts de mobilité et de stationnement que générerait le projet sur le quartier), il y a lieu d'établir et de fournir une étude d'incidences complète afin de pouvoir analyser ce dossier ».

L'avis ne donne pas de précision au sujet de « l'ampleur du projet » qu'il semble redouter. Les « incohérences » qu'il dénonce paraissent concerner l'étude de mobilité à laquelle l'alinéa précédent de l'avis reproche son caractère obsolète ainsi

que le fait de ne pas avoir tenu compte des constructions érigées entre-temps « et dans le futur » (permis octroyé pour la réhabilitation de l'Hippodrome).

L'étude de mobilité a cependant été actualisée par un rapport du 17 juin 2014 et par une note complémentaire du 23 juin 2015 adaptée le 5 juillet 2017, rapport et note qui ont corroboré les conclusions de l'étude initiale.

En ce qui concerne plus particulièrement le projet Droh!me qui s'implante sur le site de l'ancien hippodrome d'Uccle-Boitsfort, il a donné lieu à un permis d'environnement qui fait l'objet de deux recours en annulation, pendants sous les numéros de rôle G/A.226.657/XV-3906 et 226.663/VII-40.427, et à un premier permis d'urbanisme délivré le 6 décembre 2018, annulé par l'arrêt n° 245.641 du 4 octobre 2019, suivi d'un second, délivré le 18 octobre 2019, qui fait l'objet d'un recours en annulation pendant sous le numéro de rôle G/A.229.818/XV-4299.

Ce projet a fait l'objet d'une étude d'incidences en raison de son parking de plus de 200 véhicules. La partie requérante n'allègue pas que ce projet pourrait former avec le projet autorisé par l'acte attaqué une unité géographique et technique qui aurait nécessité une évaluation globale des incidences sur l'environnement dans une étude d'incidences commune.

Comme déjà souligné, le rapport d'incidences montre que le trafic a peu évolué entre 2010 et 2014, à l'exception du carrefour entre l'avenue du Pérou et la chaussée de La Hulpe à l'heure de pointe du matin, en raison d'un chantier à cet endroit qui générait du trafic de camions à l'entrée de l'avenue du Pérou. D'après ces comptages, réalisés en 2014, la réserve de capacité de la voirie aux heures de pointe était de minimum 450 équivalents véhicules particuliers (EVP) par sens, ce qui implique qu'il était encore possible d'ajouter 450 voitures par sens de circulation sur la voirie sans que cela ne crée de problème de circulation. Si la partie requérante critique cette évaluation de l'auteur du rapport, elle n'apporte aucun élément qui permettrait de la contredire.

Comme il l'a déjà été relevé, les augmentations de circulation possibles à la suite du développement du quartier sont sans commune mesure avec la réserve de capacité disponible en voirie de sorte qu'elles ne pourront influencer le trafic que de manière non significative.

En tout état de cause, à supposer, comme le considère l'avis de la commission de concertation sans autre précision, que ce rapport procède à une

appréciation inexacte des impacts de mobilité et de stationnement que générerait le projet sur le quartier, il s'agirait d'un motif justifiant que le rapport d'incidences soit amendé, complété ou actualisé et non d'une circonstance exceptionnelle rendant indispensable la réalisation d'une étude d'incidences.

Il s'ensuit que l'avis de la commission de concertation ne peut pas s'analyser comme une recommandation spécialement motivée faite au gouvernement de faire réaliser une étude d'incidences justifiée par des « circonstances exceptionnelles ».

Dans sa réclamation du 20 mars 2014, l'avocat de la partie requérante écrivait ce qui suit :

« Compte tenu de l'ampleur du projet et des installations classées qu'il entend héberger, ainsi que leur localisation en zone verte, mon client comprendrait mal que l'autorité compétente ne soit pas amenée, le cas échéant sur recommandation spécialement motivée de la commission de concertation, à exiger l'établissement d'une étude d'incidences, dont il serait permis de penser qu'elle éclairera davantage les citoyens et les pouvoirs publics que le rapport versé à son dossier de demande par la S.A. Aspria Roosevelt.

Faut-il le souligner, le fait d'autoriser la construction d'un hôtel dans une zone verte constituerait un précédent tel qu'il s'agit là d'au moins un motif exceptionnel justifiant que la commission de concertation fasse usage du pouvoir de recommandation qui lui est conféré par l'article 148, § 1er, du CoBAT.

L'étude d'incidences serait d'autant plus requise qu'il est assez évident que le parking de 193 places est insuffisant pour pallier les problèmes de mobilité qu'engendrera le projet dans le quartier et qu'il devrait être supérieur à 200 places, compte tenu non seulement du nombre de membres annoncé par le demandeur de permis, cumulé au membres « temporaires » appelés à occuper l'hôtel et aux employés, mais aussi de l'exemple négatif que constitue à cet égard le David Lloyd de la drève de Lorraine à Uccle. »

On ne trouve pas davantage dans cette réclamation la démonstration de l'existence de « circonstances exceptionnelles » justifiant qu'une étude d'incidences soit réalisée plutôt qu'un rapport d'incidences, dès lors qu'aucun développement n'est consacré à « l'ampleur du projet et des installations classées », que le projet ne se situe pas dans une zone verte mais dans une zone de sports et de loisirs de plein air, que l'établissement hôtelier a été supprimé et que le nombre d'emplacements de stationnement repose sur une étude de mobilité actualisée.

La deuxième branche du troisième moyen n'est ainsi pas fondée.

Partant, le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros majorée de 20 % compte tenu de la procédure en suspension dont l'arrêt a réservé les dépens. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par SA Aspria Roosevelt est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 12 mai 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht