

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 254.210 du 1^{er} juillet 2022

A. 227.434/XV-4007

En cause : **la société anonyme
HÔTEL BENTLEY,**
ayant élu domicile chez
M^e Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre, 36
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 février 2019, la société anonyme Hôtel Bentley demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 2018 refusant le permis d'urbanisme tendant, dans une maison unifamiliale, à mettre en conformité l'extension de l'hôtel de 30 chambres existant situé dans l'immeuble voisin en aménageant 19 chambres supplémentaires, la rehausse du bâtiment en partie arrière au niveau des 4^e et 5^e étages, la réalisation de travaux structurels (tels que [le] percement du mur mitoyen et la modification des niveaux de plancher) et les modifications esthétiques de la façade avant par la modification des divisions de châssis et le remplacement de la porte d'entrée, sis avenue Rogier 49 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, 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 5 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mai 2022.

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

M^e Ludovic Burnon, *loco* M^e Philippe Coenraets, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Par un formulaire daté du 30 juillet 2015, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant l'objet suivant : « n° 49 – Régularisation de la transformation d'un bâtiment existant en hôtel de 19 chambres; n° 51 – Hôtel existant de 30 chambres ».

Le bien est sis en zone d'habitation, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) et le long d'un espace structurant au plan d'affectation du sol depuis 2001 et également dans le périmètre du plan particulier d'affectation du sol « Ilot 223 entre chaussée d'Haecht et les rues Rogier, Seutin et Josaphat » approuvé le 9 septembre 1993.

2. La note explicative jointe à la demande précise que la demande a pour objet « la mise en conformité de l'immeuble existant sis avenue Rogier, 49, à 1030 Schaerbeek transformé en un hôtel de 19 chambres, et ce afin d'étendre l'hôtel existant au n° 51 qui comporte 30 chambres ». Elle relève notamment que « le bien est situé en zone d'habitation du plan régional d'affectation du sol (PRAS), dont la

prescription 2.4 autorise, moyennant mesures particulières de publicité, les établissements hôteliers de 50 chambres ».

3. Le 15 janvier 2016, la commune de Schaerbeek délivre un accusé de réception de dossier incomplet, un premier rappel le 8 août 2016, un second rappel le 7 décembre 2016 et un accusé de réception de dossier complet le 29 septembre 2017.

4. Une enquête publique est organisée du 11 au 25 octobre 2017. Aucune objection ou réclamation ne parvient à l'administration communale.

5. Le 9 novembre 2017, la commission de concertation donne un avis défavorable unanime. Elle relève, notamment, que « la nouvelle affectation de l'immeuble en établissement hôtelier n'est pas conforme à la prescription 0.12 du PRAS car aucune des dispositions nécessaires pour la suppression de superficie destinée au logement n'a été proposée », que le plan particulier d'affectation du sol (PPAS) impose « du logement comme affectation principale en zone d'habitation et accessoirement des affectations à des fins professionnelles uniquement au rez-de-chaussée et sur une superficie maximale de 140 m² », que « les 4^e et 5^e étages du bâtiment ont été rehaussés afin de s'aligner au n° 51 » et que « cette construction déroge aux prescriptions urbanistiques en vigueur car elle dépasse en profondeur et en hauteur le gabarit du n° 47 », que, pour les motifs qu'elle détaille, « l'ensemble du projet nuit aux qualités architecturales du bâtiment et que les modifications esthétiques apportées à la façade avant sont inacceptables » et, enfin, qu'aucune mesure n'a été prise pour le respect du Titre IV du Règlement régional d'Urbanisme (RRU) relatif à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

6. Le 21 novembre 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek refuse le permis conformément à l'article 126, § 7, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

7. Le 5 janvier 2018, la partie requérante introduit un recours auprès de la partie adverse. Elle fait valoir, d'abord, que le changement de destination de l'immeuble est antérieur à l'adoption du PRAS le 3 mai 2001 – ce qu'elle entend démontrer par la production d'une facture relative à des travaux de transformation de l'immeuble en un hôtel –, si bien que le grief pris de la violation de la prescription générale 0.12 du PRAS n'est pas fondé. Elle ajoute que le PPAS a été adopté à un moment où la notion de logement englobait encore les établissements hôteliers et qu'à supposer même que le PPAS excluait les établissements hôteliers en zone d'habitation, il faudrait constater une incohérence entre ce plan et le PRAS.

Elle soutient, ensuite, que la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation quant aux modifications apportées à la façade. Elle estime, encore, que la partie adverse ne se prononce pas sur les raisons exposées pour justifier le non-respect des règles relatives à l'accès aux personnes à mobilité réduite. Elle considère, enfin, que la motivation formelle de la décision de refus de permis, par référence à l'avis de la commission de concertation, est indigente.

8. Le 8 mars 2018, le collège d'Urbanisme estime que le permis doit être refusé. Il relève notamment qu'il ressort des pièces du dossier que la transformation de l'immeuble d'habitation au n° 49 en hôtel s'est effectuée en 2000, mais que celle-ci était accompagnée d'importants travaux structurels nécessitant à l'époque l'obtention d'un permis, de sorte que l'autorité délivrante doit appliquer la réglementation applicable au moment où elle statue.

9. Par un courrier du 19 mars 2018, la partie requérante réagit à cet avis. Elle relève que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, il y a lieu de prendre en considération les dispositions légales et réglementaires applicables au moment de la commission de l'infraction et que l'appréciation du bon aménagement des lieux est infondée.

10. Par un arrêté du 6 décembre 2018, le recours est déclaré recevable et le permis d'urbanisme « tendant, dans une maison unifamiliale, à mettre en conformité l'extension de l'hôtel de 30 chambres existant situé dans l'immeuble voisin en aménageant 19 chambres supplémentaires, la rehausse du bâtiment en partie arrière au niveau des 4^e et 5^e étages, la réalisation de travaux structurels, tels que le percement du mur mitoyen et la modification des niveaux de plancher, et les modifications esthétiques de la façade avant par la modification des divisions des châssis et le remplacement de la porte d'entrée, sis avenue Rogier 49 » est refusé.

Il s'agit de l'acte attaqué qui relève notamment ce qui suit :

« Considérant que la requérante déduit des pièces annexées au recours que la transformation de l'immeuble d'habitation sis au n° 49 en hôtel, aurait été effectuée en 2000;

Qu'elle fournit en effet une facture d'octobre 2000 relative à la fourniture et au placement de 19 salles de bains; que, néanmoins, celles-ci n'ont pu être installées qu'après l'extension volumétrique de l'immeuble; qu'or, il ressort des vues aériennes du site Brugis que les extensions de l'immeuble n'ont été exécutées qu'après 2004 ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des prescriptions 0.12 et 21 du PRAS, des articles 4 et 6 du Titre I^{er} du RRU et du Titre IV du même RRU, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs, des principes de minutie et de bonne administration, de l'excès de pouvoir.

Elle constate que l'acte attaqué refuse le permis au motif que la demande contrevient aux prescriptions 0.12 et 21 du PRAS et aux articles 4 et 6 du Titre I^{er} du RRU, ainsi qu'au Titre IV du RRU.

Elle affirme que les travaux ont été réalisés au cours de l'année 2000. Elle entend le démontrer par la production d'une facture du 18 octobre 2000 pour la fourniture et le placement de dix-neuf salles de bain et de toilettes à la suite de la transformation de l'immeuble en un hôtel de dix-neuf chambres.

Elle rappelle que le PRAS a été adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 et le RRU par l'arrêté du Gouvernement de la Région-de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006.

Elle se réfère à la jurisprudence selon laquelle l'appréciation de la possibilité d'octroyer un permis de régularisation doit, quand le changement de réglementation urbanistique, qui ne contient aucune disposition transitoire, est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, se faire en fonction de la législation applicable au moment où l'infraction a été commise » et « l'octroi ou le refus de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis ».

Elle en déduit que les travaux n'étaient pas soumis aux prescriptions du PRAS ni aux Titres I^{er} et IV du RRU.

Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir qu'elle a démontré à suffisance le moment auquel les travaux ont été entrepris. Elle rappelle qu'elle se fonde sur une facture d'acompte portant sur « la fourniture et le placement de 19 salles de bain avec W.-C. suite à la transformation en hôtel de 19 chambres [...]

selon devis du 18 septembre 2000 ». Selon elle, le fournisseur n'aurait pu établir un devis précis dans un immeuble non encore transformé.

Elle estime qu'il s'agit, à tout le moins, d'un commencement de preuve suffisant et observe que le collègue d'Urbanisme a lui-même admis qu'il ressortait des pièces du dossier que la transformation de l'immeuble d'habitation sis au n° 49 avait été effectuée en 2000. Elle considère qu'aucune certitude ne peut être déduite des photographies produites par la partie adverse sur lesquelles les dates sont ajoutées au stylo-bille, ce qui ne permettrait pas de les dater avec certitude.

Elle constate que les parties sont en désaccord sur un élément de fait essentiel du dossier et estime que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

Elle ajoute qu'elle a proposé, à plusieurs reprises, d'apporter des modifications pour améliorer l'esthétique de l'immeuble et de sa façade avant et que la partie adverse ne lui a pas donné la possibilité de déposer des plans modifiés.

Enfin, elle indique que le PPAS « Ilot 233 » a été adopté sous l'empire de l'ancien plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, à une époque où la notion de « logement » englobait encore celle d'« établissement hôtelier ».

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que la facture du 18 octobre 2000 était déjà produite avec la requête en annulation et estime donc que les commentaires de cette pièce, dans son mémoire en réplique, ne constituent pas un moyen nouveau et sont donc recevables.

Elle indique que la preuve est libre en droit administratif et fait valoir que « le juge administratif peut asseoir sa conviction sur tous les éléments régulièrement obtenus que les parties ont pu librement contredire ». Tel est, selon elle, le cas de la facture du 18 octobre 2000. Elle fait valoir qu'il appartient au Conseil d'État de trancher la question de la valeur probante de cette facture.

Enfin, elle affirme que « la vue Brugis montrant que l'annexe arrière du n° 49 n'existait pas encore en 2004 n'est, en soi, pas probante pour démontrer qu'il n'y aurait pas eu d'affectation hôtelière avant cette date », qu'« en effet, il existait déjà un établissement hôtelier au sein de l'immeuble sis n° 49 avant 2004 » et que « les travaux d'extension (réalisés à partir de 2004-2005) n'avaient pour seul but que d'agrandir l'exploitation de l'établissement hôtelier déjà existant sur le bien numéro 49 ».

IV.2. Appréciation

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe. Son contrôle sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Il lui revient, dès lors, de vérifier l'exactitude et la pertinence des situations de fait en fonction desquelles les décisions attaquées ont été adoptées. Le contrôle de l'appréciation est, en revanche, marginal et limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

L'octroi ou le refus d'un permis d'urbanisme de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis. C'est, en principe, au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement en vigueur de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis.

En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé par les considérations suivantes :

« Considérant que la requérante déduit des pièces annexées au recours que la transformation de l'immeuble d'habitation sis au n° 49 en hôtel, aurait été effectuée en 2000;

Qu'elle fournit en effet une facture d'octobre 2000 relative à la fourniture et au placement de 19 salles de bain; que, néanmoins, celles-ci n'ont pu être installées qu'après l'extension volumétrique de l'immeuble; qu'or, il ressort des vues aériennes du site Brugis que les extensions de l'immeuble n'ont été exécutées qu'après 2004;

Que ces transformations nécessitaient, à l'époque, l'obtention d'un permis; Qu'elles étaient par ailleurs soumises au PRAS de 2001 et au RRU du 11 avril 2003 ».

La partie adverse considère que la demande contrevient à la prescription 0.12 du PRAS, que les chambres supplémentaires ne sont pas accessibles aux personnes à mobilité réduite en contradiction avec le RRU, que les interventions dérogent au RRU et ne peuvent être acceptées dans la mesure où elles ne respectent pas le bon aménagement des lieux, qu'en effet la rehausse arrière aux 4^e et 5^e étages déroge aux articles 4 et 6 du Titre I^{er}, que l'extension de l'immeuble déroge également à certaines prescriptions graphiques et littéraires du PPAS, que la situation des parkings et parcelles à ciel ouvert doit être clarifiée, que la construction des nouveaux planchers sans tenir compte de l'emplacement des baies de fenêtres en

façade avant est inesthétique et offre peu de qualités d'habitabilité aux chambres avant, que les modifications esthétiques apportées à la façade avant « dénaturent la composition harmonieuse de cette façade de style néo-classique de belle facture [...] » et que la demande est dès lors contraire à la prescription 21 du PRAS relative à la ZICHEE.

La partie adverse a pu, sans commettre d'erreur de fait, constater sur la base des vues aériennes présentées et datées sur le site Brugis, que les travaux d'extension volumétrique de l'immeuble sis au n° 49 ont été réalisés après 2004. L'extension est en effet absente de l'orthoplan de 2004 mais bien présente sur celui de 2009. Ce constat suffit, en soi, à considérer que les transformations dont la régularisation est demandée, n'ont pas été réalisées avant l'entrée en vigueur du PRAS et du RRU et qu'elles étaient donc soumises à leurs prescriptions.

La partie adverse a expressément écarté la « facture d'acompte » produite par la partie requérante pour établir l'antériorité des travaux faisant l'objet de la demande de régularisation, au PRAS et au RRU, en considérant que les dix-neuf salles de bains auxquelles elle se rapporte n'ont pu être installées qu'après l'extension volumétrique de l'immeuble, qui n'était pas encore réalisée en 2004. La partie requérante ne démontre pas que la partie adverse aurait, sur ce point, commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation. Elle affirme que « le fournisseur n'aurait pu établir un devis précis pour le placement de salles de bains dans un immeuble non encore transformé », mais elle ne produit qu'une facture d'acompte de 10 % (soit 26.500 BEF ou 656, 92 euros) et ne dépose ni devis précis ni facture finale ni preuve de paiement des travaux réalisés.

La motivation formelle de l'acte attaqué est suffisante et adéquate.

L'argumentation du dernier mémoire selon laquelle « la vue Brugis montrant que l'annexe arrière du n° 49 n'existait pas encore en 2004 n'est, en soi, pas probante pour démontrer qu'il n'y aurait pas eu d'affectation hôtelière avant cette date » et selon laquelle « les travaux d'extension (réalisés à partir de 2004-2005) n'avaient pour seul but que d'agrandir l'exploitation de l'établissement hôtelier déjà existant sur le bien n° 49 » est nouvelle et, dès lors tardive.

En effet, dans sa requête, la partie requérante situe au cours de l'année 2000 tant le changement d'affectation du n° 49 que les travaux de transformation dont elle demande la régularisation, puisqu'elle fait valoir que « les travaux d'extension ont eu lieu en 2000 et n'étaient dès lors pas soumis aux prescriptions du PRAS, ni aux Titres I^{er} et IV du RRU », que « le changement de destination de

l'immeuble [...] est antérieur à l'adoption du PRAS », que la facture démontre que « la transformation de l'immeuble en établissement hôtelier a eu lieu à la fin de l'année 2000 et avant l'entrée en vigueur du PRAS et du RRU », que « la transformation en établissement hôtelier a eu lieu en octobre 2000 », que « la transformation de l'immeuble en établissement hôtelier est intervenue en 2000 et n'était dès lors pas soumise à ces prescriptions urbanistiques », que « la réglementation a changé entre le moment de la réalisation de ces travaux et celui de la demande de permis de régularisation » et que « l'autorité délivrante doit avoir égard aux prescriptions applicables au moment où les travaux d'extension ont eu lieu soit en 2000 ». De même, dans son mémoire en réplique, elle affirme qu'elle « démontre à suffisance le moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis » en faisant notamment valoir que « le fournisseur n'aurait pas pu établir de devis précis pour le placement de salles de bains dans un immeuble non encore transformé » et elle considère que « les photographies produites par la partie adverse [...] ne sont guère probantes et il n'est permis d'en tirer aucune certitude quant à la datation des travaux litigieux », parce que les dates des photos sont manuscrites.

Affirmer, comme elle le fait dans le dernier mémoire, que l'affectation hôtelière est antérieure à l'entrée en vigueur du PRAS et du RRU, même si les travaux d'extension ont été réalisés « à partir de 2004-2005 » constitue une réorientation radicale de son argumentation.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 1^{er} juillet 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht