

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 159.023 du 18 mai 2006

A.108.956/XIII-2294

En cause :

LANGER Georges,
ayant élu domicile chez
Me Jean Eric SACRE, avocat,
rue Franz Merjay 11
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme IMMOBILIERE BOVENBERG,

Instance reprise par :

**la Société anonyme FINANCIERE
BELGE D'INVESTISSEMENT,**

ayant élu domicile chez
Me Antoinette CORNET, avocat,
chaussée de La Hulpe 150
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 août 2001 par Georges LANGER qui
demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale
du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol (PRAS), en ce qu'il affecte

un terrain sis à l'angle des rues de Spa et de Verviers à Bruxelles en zone d'habitat à prédominance résidentielle;

Vu l'arrêt n° 103.472 du 8 février 2002 rejetant la demande de suspension de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 18 mars 2002 par le requérant;

Vu la requête introduite le 23 avril 2002 par laquelle la société anonyme IMMOBILIERE BOVENBERG demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 22 juillet 2002 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu la requête en reprise d'instance introduite le 5 juillet 2004 adressée au Conseil d'Etat par la société anonyme FINANCIERE BELGE D'INVESTISSEMENT;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 22 avril 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure du requérant et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 mai 2006;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. E. SACRE, avocat, comparaissant pour le requérant, Me Fr. DE MUYNCK, loco Me M. KESTEMONT-SOUMERYN,

avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me A. CORNET, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant est propriétaire et occupant d'un appartement situé à Bruxelles, rue de Spa, 49. L'immeuble fait face à un terrain appartenant à la société anonyme IMMOBILIERE BOVENBERG situé à l'angle de la rue de Spa et de la rue de Verviers, cadastré n° 15y et d'une contenance de 18 ares 61 centiares.

Il s'agit d'un terrain vague, ayant comporté plusieurs immeubles qui sont aujourd'hui démolis.

Au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise arrêté le 28 novembre 1979, le terrain concerné figurait en zone d'habitation.

Sur la carte réglementaire de l'affectation du sol du plan régional de développement (P.R.D.) arrêté le 3 mars 1995, le bien était repris en périmètre de protection accrue du logement (zone d'habitation) et, en surimpression, en périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique ou d'embellissement. Sur la carte n° 4 intitulée "Les patrimoines et l'embellissement de la ville" du même P.R.D., le bien figurait en zone de verdoisement prioritaire des îlots, rues et places.

Sur la carte n° 4 intitulée "Les patrimoines et l'embellissement de la ville - Maillage vert et bleu" annexée à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juillet 1998 arrêtant le projet de plan régional de développement modifiant les dispositions indicatives du plan régional de développement arrêté le 3 mars 1995, le terrain concerné était par contre repris en zone de continuité verte et constituait un espace vert à créer.

2. Lors de l'élaboration du projet de plan régional d'affectation du sol arrêté le 16 juillet 1998 (premier projet de PRAS), le bien en question constituait une zone de parc et figurait, en surimpression, en périmètre d'intérêt culturel, historique, esthétique

ou d'embellissement. Quant à l'îlot dont fait partie la parcelle, il figure en zone d'intérieurs d'îlots à maintenir.

Sur la carte d'affectation du sol du projet de plan régional d'affectation du sol arrêté le 30 août 1999 (second projet de PRAS), le bien constituait toujours une zone de parc et figurait pareillement, en surimpression, en périmètre d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement.

Par contre, sur la carte d'affectation du sol du plan régional d'affectation du sol adopté par l'arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001 (qui constitue l'acte attaqué), la parcelle litigieuse est reprise en zone d'habitation à prédominance résidentielle, et en surimpression, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement. Sur la carte de la situation existante de fait, annexée à l'acte attaqué, le bien est désigné comme un terrain non bâti.

3. La société IMMOBILIERE BOVENBERG, demanderesse originaire en intervention, projette de construire sur son terrain un immeuble à appartements ainsi que des garages en sous-sol.

Un premier permis d'urbanisme lui a été délivré en 1995, permis portant sur la construction d'un immeuble comprenant 70 logements. Ce permis n'a cependant jamais été exécuté.

Un second permis d'urbanisme lui a été délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles le 15 mars 2001.

Ce permis tend "à démolir à l'exception de la façade à rue le bâtiment sis rue de Spa, 50 - construire sur les parcelles libres de toutes constructions un complexe de logements - transformer aux mêmes fins les maisons sises rue de Verviers, 13 et 13A". Au total, 37 logements sont autorisés, ainsi que 37 places de parking en sous-sol et 2 dans les maisons existantes.

Le permis est motivé, notamment, par les considérations que "le bien se situe en zone d'habitation au plan de secteur tel qu'amendé par le plan régional de développement approuvé le 3 mars 1995 (périmètre de protection accrue du logement et périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique ou d'embellissement)" et que "le collège est d'avis que le maintien d'un terrain en friche à cet endroit, est une source de désagréments pour le quartier". Le permis vise aussi "la demande de la ville de ne pas prévoir d'espace vert au PRAS à cet endroit".

Le permis délivré le 15 mars 2001 a fait l'objet d'un affichage sur le terrain concerné à partir du 27 avril 2001. Il n'a pas fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

4. Par un arrêté du 5 juillet 2001, à la suite du recours introduit notamment par Georges LANGER contre le permis délivré par le collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale le 20 février 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale accorde à la S.A. IMMOBILIERE BOVENBERG un permis d'environnement pour l'exploitation d'un parking couvert de 37 emplacements.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation introduit par le requérant devant le Conseil d'Etat (enrôlé sous le numéro A.110.171/XIII-2385). Par l'arrêt n° 107.324 du 4 juin 2002, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en suspension. Le recours en annulation est actuellement pendant.

5. Au cours de l'enquête publique relative au projet de PRAS arrêté le 30 août 1999, projet qui classait le terrain litigieux en zone de parc, deux lettres recommandées d'observations et de réclamations ont été introduites.

La première, datée du 6 décembre 1999, émane de "l'association de quartier de la rue du Marteau". Elle souligne que l'affectation en zone d'espaces verts du terrain en friche concerné n'est pas souhaitable pour le quartier et demande de favoriser le logement et le retour des habitants afin de contrebalancer l'emprise toujours croissante des surfaces de bureaux.

La seconde lettre, datée du 17 décembre 1999, émane du conseil de la S.A. IMMOBILIERE BOVENBERG, propriétaire du terrain litigieux. Cette société fait valoir qu'"elle ne peut accepter que le terrain soit affecté en zone de parc par le projet de PRAS, alors qu'il était situé en zone d'habitation au plan de secteur et en périmètre de protection du logement au PRD". Elle souligne que les critères prévus par la note méthodologique annexée au projet de PRAS pour qu'un terrain soit affecté dans la catégorie des espaces verts ne sont pas remplis. Elle conclut que "le respect des lignes de force du P.R.D. et du principe de continuité exigent que le terrain soit maintenu au sein d'une zone d'habitation" et que "la décision d'affecter le terrain en zone de parc est arbitraire et est le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation".

6. Dans son avis du 7 février 2000, le conseil communal de la ville de Bruxelles a proposé de "supprimer l'espace vert à l'angle des rues de Spa et de Verviers, afin de permettre la réalisation d'un îlot bâti".

7. Dans son avis du 28 avril 2000 relatif au projet de plan régional d'affectation du sol, la Commission régionale de développement de la Région de Bruxelles-Capitale a également émis un avis favorable au sujet de la demande d'affecter la parcelle concernée en zone d'habitation plutôt qu'en zone de parc. Cet avis est motivé comme suit :

" Considérant que les réclamants demandent d'affecter la zone de parc en zone d'habitation car il y a un projet de reconstruction sur ce terrain (PU accordé en 1995); les efforts devant se concentrer sur les espaces verts de grandes qualités sis à proximité; la Ville de Bruxelles appuyant cette proposition;

La Commission émet un avis favorable à la demande, c'est-à-dire de supprimer la zone de parc au profit d'une zone d'habitation à prédominance résidentielle afin de refermer l'îlot qui possède déjà un intérieur de bonne qualité ".

8. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le PRAS classe la parcelle litigieuse, sur la carte d'affectation du sol, en zone d'habitation à prédominance résidentielle, et en surimpression, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement. L'arrêté est motivé, sur ce point, dans les considérations relatives aux zones d'habitation à prédominance résidentielle, ainsi qu'il suit :

" Considérant que des réclamants demandent d'affecter une zone de parc du projet de PRAS, sise au coin des rues de Spa et de Verviers, en zone d'habitation; que des efforts doivent se concentrer sur les espaces verts de grande qualité; que la Ville de Bruxelles appuie cette proposition; qu'un permis d'urbanisme a été délivré en 1995;

Que cet îlot bénéficie d'un intérieur d'îlot de bonne qualité; qu'un permis d'urbanisme a été délivré en vue d'y bâtir 37 logements;

Que le reste de l'îlot est affecté au plan en zone d'habitation à prédominance résidentielle;

Qu'il s'indique dès lors d'affecter le terrain considéré en zone d'habitation à prédominance résidentielle afin de permettre la continuité du front bâti".

L'arrêté constitue l'acte dont l'annulation partielle est demandée;

Considérant que, par un courrier daté du 5 juillet 2004 et intitulé "acte de reprise d'instance", la société anonyme FINANCIERE BELGE D'INVESTISSEMENT (en abrégé "F.B.I.") demande à reprendre le bénéfice de l'intervention de la société anonyme IMMOBILIERE BOVENBERG, au motif qu'elle a absorbé cette dernière société qui lui a transféré l'intégralité de son patrimoine, ainsi qu'en témoigne un acte notarié daté du 5 juin 2003 et publié aux annexes du Moniteur belge du 7 juillet 2003;

Considérant que cette opération constitue une fusion par absorption au sens de l'article 671 du Code des sociétés, en sorte qu'il n'y a pas lieu à reprise formelle d'instance; qu'en effet, la fusion entraîne de plein droit la disparition de la société absorbée et le transfert de tous les éléments actifs ou passifs de son patrimoine, qu'ils soient actuels, conditionnels ou même éventuels, à la société absorbante; qu'il s'ensuit que la société anonyme FINANCIERE BELGE D'INVESTISSEMENT a succédé, le 5 juin 2003, aux droits et obligations de la société anonyme IMMOBILIERE BOVENBERG;

Considérant que le requérant invoque un moyen unique pris de la violation des articles 8, 28 et 29 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU), des principes de bonne administration, plus particulièrement du "principe de l'effet utile de l'enquête publique", ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'absence, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs; qu'en substance, le requérant fait valoir que l'arrêté attaqué a adopté un plan qui modifiait substantiellement l'affectation qui était prévue au projet soumis à l'enquête publique et soutient que toute modification fondamentale d'un projet soumis à enquête doit faire l'objet d'une nouvelle enquête, à peine de priver l'enquête publique de tout effet utile; qu'en l'espèce, il souligne que la modification substantielle apportée concerne "la transformation d'une zone de parc en zone d'habitation, portant sur une parcelle de grande dimension dans un quartier situé en première couronne, sursaturé et manquant cruellement d'espaces verts"; que le requérant estime que c'est à tort que l'acte attaqué tente de motiver ce changement radical d'affectation par le fait qu'il aurait été sollicité par des habitants du quartier et qu'un permis aurait été délivré pour 37 logements, étant donné que les trois personnes ayant déposé une réclamation en ce sens sont étroitement liées au permis d'urbanisme délivré par la ville en avril 2001 à la société BOVENBERG; qu'enfin, le requérant souligne que la suppression de la zone verte est en parfaite contradiction avec la propre motivation de la partie adverse, qui affirme dans les considérations relatives aux prescriptions générales du PRAS que la réalisation d'espaces verts est "un élément important de la qualité de l'environnement urbain et un des objectifs prioritaires de la politique urbanistique";

Considérant que les articles 28 et 29 de l'OPU, dont la violation est alléguée par le requérant, imposent au Gouvernement de soumettre à une enquête publique le projet de plan régional d'affectation du sol et prévoient notamment ce qui suit au sujet des suites de cette enquête :

" Article 28.

(...)

Les réclamations et observations, dont copies peuvent être envoyées par leurs auteurs au collège des bourgmestre et échevins des communes concernées, sont adressées au Gouvernement dans le délai d'enquête sous pli recommandé à la poste ou contre accusé de réception. Le Gouvernement communique au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale une copie des réclamations et observations dans les trente jours de la clôture de l'enquête publique.

A l'expiration du délai d'enquête, les conseils communaux et les instances consultatives dont la liste est établie par le Gouvernement disposent d'un délai de soixante jours pour émettre leur avis et le transmettre au Gouvernement. A l'échéance, les avis qui n'auraient pas été émis sont réputés favorables. Le Gouvernement communique au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale un exemplaire de ces avis dans les quinze jours qui suivent l'expiration de ce délai.

Le projet de plan est soumis par le Gouvernement à la Commission régionale, accompagné des réclamations et observations et des avis. La Commission régionale émet son avis et le transmet au Gouvernement dans les soixante jours de la réception du dossier complet, faute de quoi cet avis est réputé favorable. (...) .

Le Gouvernement communique au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale un exemplaire de cet avis dans les quinze jours dès réception.

(...).

Article 29.

Dans les douze mois qui suivent l'adoption du projet de plan, le Gouvernement arrête définitivement le plan et le communique sans délai au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Lorsque le Gouvernement s'écarte de l'avis de la Commission régionale, sa décision est motivée.

L'arrêté du Gouvernement adoptant le plan est publié au Moniteur belge, lequel reproduit en même temps l'avis de la Commission régionale.

(...)" ;

que ni ces dispositions, ni l'article 8 de la même ordonnance, dont la violation est également alléguée par le requérant et qui fixe les règles relatives à l'information et à la publicité des enquêtes publiques, ne prévoient que les réclamations ou observations recueillies au cours de l'enquête publique devraient être soumises à une procédure de concertation ou à une forme de contradiction du public concerné, ou encore que l'enquête devrait être recommencée en raison de modifications apportées au projet de plan soumis à enquête;

Considérant, à ce point de vue, qu'en principe une enquête publique portant sur un projet de plan d'aménagement doit être recommencée si, après son organisation, des modifications fondamentales sont apportées au projet qui a été soumis à enquête, et ce à peine de priver de toute portée utile cette formalité substantielle; que, par contre, il n'y a pas lieu de recommencer l'enquête lorsque la modification apportée à un projet de plan, entre la phase préparatoire et son adoption définitive, résulte d'une proposition

qui est contenue dans les observations ou réclamations faites lors de l'enquête ou qui s'y rattache directement;

Considérant qu'en l'espèce, la modification apportée au projet de plan d'affectation du sol en ce qui concerne l'affectation de la parcelle litigieuse a été proposée par la Commission régionale de développement et est fondée sur les résultats à la fois de l'enquête publique et de la consultation du conseil communal concerné; que cette modification répond directement aux observations formulées lors de l'enquête publique par des habitants du quartier concerné et tendant expressément au classement de la parcelle concernée en zone d'habitation plutôt qu'en zone de parc, et ce afin notamment de pouvoir réaliser un projet de construction de logements autorisé par un permis d'urbanisme; qu'à cet égard, ne peut être retenue l'argumentation du requérant selon laquelle les réclamations émaneraient d' "un soi-disant comité de quartier" et seraient "en réalité signées par un promoteur et par le propre architecte de la partie intervenante"; qu'en effet, les articles 8 et 28 de l'OPU permettent à quiconque, sans qu'il ait à justifier de quelque intérêt que ce soit, de faire valoir ses réclamations ou observations au cours de l'enquête publique; qu'au surplus, l'intérêt de l'architecte qui a cosigné avec une autre personne, au titre de coordinateurs de "l'association de quartier de la rue du Marteau", la première réclamation, ne pourrait être qualifié de purement professionnel puisqu'il habite lui-même ce quartier, tandis que l'intérêt de la société IMMOBILIERE BOVENBERG qui a introduit la deuxième réclamation en sa qualité de propriétaire du bien directement concerné ne peut être contesté;

Considérant au surplus que ramenée à l'échelle de l'ensemble du PRAS, la modification critiquée apportée au projet initial ne peut être regardée comme une "modification fondamentale"; qu'il y a lieu à cet égard de relever que la parcelle litigieuse est d'une superficie réduite (18 a 61 ca) et qu'elle ne présente en tant que terrain vague aucune valeur écologique, que le quartier dans lequel se situe cette parcelle est lui-même inscrit dans le PRAS en zone d'habitat, en sorte que l'affectation critiquée par le requérant y trouve naturellement sa place, et qu'enfin ce quartier est déjà pourvu de zones de parcs à proximité (square Frère-Orban, square Marie-Louise, square Ambiorix, Parc Léopold, Parc du Cinquantenaire);

Considérant qu'il en découle que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il soutient au regard des dispositions de l'OPU et du principe de "l'effet utile de l'enquête publique" que la modification litigieuse apportée au projet de plan nécessitait en tout état de cause l'organisation d'une nouvelle enquête publique;

Considérant, en outre, que d'une part l'acte attaqué ne change pas la destination de la parcelle litigieuse par rapport à celle qui était antérieurement en vigueur conformément au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise adopté par l'arrêté royal du 28 novembre 1979 tel que modifié par le P.R.D. en 1995, à savoir celle d'une zone d'habitation comprise dans un périmètre de protection accrue du logement; qu'il ne peut dès lors être considéré que l'objectif concret de la modification du projet de PRAS était de permettre une activité sur la parcelle litigieuse auparavant interdite; que, dans la mesure où le requérant reproche à l'autorité de ne pas avoir changé la destination de la parcelle litigieuse telle qu'elle résultait déjà du plan de secteur antérieurement en vigueur, il oppose sa propre conception du bon aménagement du territoire à celle de l'autorité en considérant la nécessité de créer à l'endroit du terrain litigieux un espace vert récréatif; que d'autre part il résulte de l'exposé des faits précités que le requérant n'a introduit aucun recours à l'encontre du permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles le 15 mars 2001, lequel permis se fonde sur la destination de la parcelle litigieuse telle qu'elle résultait de l'ancien plan de secteur de l'agglomération bruxelloise modifié par le P.R.D. en 1995;

Considérant enfin que les auteurs du plan régional d'affectation du sol ont fait connaître, par une motivation adéquate, les raisons pour lesquelles ils avaient décidé de classer en zone d'habitation la parcelle litigieuse (Moniteur belge du 14 juin 2001, page 19.831); que cette motivation particulière se fonde sur la position adoptée par la Commission régionale de développement qui, après examen des deux réclamations introduites lors de l'enquête publique, a motivé la proposition de modification d'affectation; qu'ainsi l'arrêté attaqué porte les considérations suivantes : "des efforts doivent se concentrer sur les espaces verts de grande qualité", "l'îlot bénéficie d'un intérieur d'îlot de bonne qualité; (...) un permis d'urbanisme a été délivré en vue d'y bâtir 37 logements", "le reste de l'îlot est affecté au plan en zone d'habitation à prédominance résidentielle" et "il s'indique dès lors d'affecter le terrain considéré en zone d'habitation à prédominance résidentielle afin de permettre la continuité du front bâti"; que, par ailleurs, comme le soulève la partie adverse, il y a lieu de relever que le changement d'affectation du terrain et son inscription au sein d'une zone d'habitation à prédominance résidentielle, n'est pas en contradiction avec les orientations générales du PRAS, puisque celles-ci soulignent notamment que "la protection du logement existant doit être garantie et que ses possibilités de développement doivent être assurées, notamment pour répondre à la demande croissante de logements de qualité et abordables" et "qu'il importe dès lors de limiter strictement les possibilités de modification totale ou partielle de l'utilisation d'un logement ainsi que sa démolition et de préserver les intérieurs d'îlot (...)"; que les mêmes orientations soulignent, quant à l'amélioration de la qualité de l'environnement, "que le caractère non aedificandi des zones vertes doit susciter une

réflexion prudente d'où ressort une distinction entre une politique assurant une amélioration de la qualité et de l'étendue de la verdurisation tout en ne mettant pas en cause la possibilité d'autoriser des extensions ou le développement d'une affectation dominante située sur un territoire donné et d'autre part une extension des zones non aedificandi au travers de zones vertes mono-fonctionnelles (...)" (Moniteur belge du 14 juin 2001, pages 19.790 et 19.797); qu'il s'ensuit qu'en choisissant de faire prévaloir une affectation en zone d'habitat pour les motifs précis reproduits ci-avant, plutôt qu'une affectation en zone de parc, le Gouvernement a exercé son pouvoir d'appréciation sans que la partie requérante ne démontre l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'il en découle qu'à ce point de vue le moyen de la requête n'est pas davantage fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 473,53 euros, sont mis à la charge du requérant.

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

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.