

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 160.170 du 15 juin 2006

A.108.795/XIII-2319

En cause :

**la Société anonyme
SWISS HOTEL LEASING COMPANY,**

ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

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.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 août 2001 par la société anonyme SWISS HOTEL LEASING COMPANY qui demande l'annulation partielle de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol, et pour autant que de besoin des arrêtés du 16 juillet 1998 et du 30 août 1999 adoptant le projet de plan régional d'affectation du sol;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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 31 octobre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} juin 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. BARBIER, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la requérante, et Mes M. KESTEMONT-SOUMERYN et E. GONTHIER, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

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. La société requérante est propriétaire d'un important ensemble immobilier situé à l'angle du boulevard de l'Impératrice et du carrefour de l'Europe à 1000 Bruxelles. La partie de ce complexe affecté à usage d'hôtel est exploitée sous l'enseigne "Hôtel Le Méridien". Celui-ci comporte 224 chambres et est situé à l'angle du carrefour de l'Europe et des rues de la Putterie et de l'Infante Isabelle.

L'établissement hôtelier est établi sur deux parcelles cadastrées section D, n^{os} 1152r et 1049f2; en outre, les deux parties de l'hôtel sont situées de part et d'autre de la rue de la Putterie et reliées entre elles par des étages formant une passerelle sur la parcelle cadastrée section D, n^o 1152/04.

Quant à la partie commerciale de l'ensemble immobilier, elle comporte une superficie de 4.017 m² en sous-sol de l'immeuble et du boulevard de l'Impératrice. Cet ensemble est destiné après réaffectation à constituer un élément de liaison entre la gare centrale et le quartier de la Grand-Place.

Ce quartier du centre ville de Bruxelles délimité par le boulevard de l'Impératrice, la rue de l'Infante Isabelle, la place du Marché aux Herbes et la rue de la Montagne a fait l'objet d'une restructuration importante à partir des années 1980.

Actuellement, le site concerné comprend une forte proportion d'hôtels (plus de 400 chambres pour l'ensemble des trois hôtels existants) et une faible proportion de logements.

2. Au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise arrêté le 28 novembre 1979, l'intérieur de ce périmètre ainsi que la majeure partie des parcelles formant le coin de la rue de la Putterie et du carrefour de l'Europe étaient affectés en zone d'espaces verts, et le restant en zone mixte d'habitation et d'entreprise.

Selon le glossaire des termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du plan de secteur, la notion d'"équipement hôtelier" était comprise dans celle de logement. Aucune limitation de leur capacité d'accueil n'était dès lors imposée aux hôtels.

3. Au plan particulier d'aménagement du sol (P.P.A.S.) "Quartier Putterie", approuvé par arrêté du 13 septembre 1984, sont prévues plusieurs zones distinctes :

- quatre zones de bâtiments principaux, à savoir rue de la Montagne, rue de l'Infante Isabelle et place du Marché aux Herbes; ces bâtiments sont affectés à la résidence et à ses compléments, aux équipements publics et privés et aux commerces et l'installation de bureaux est autorisée dans la mesure où il s'agit d'activités accessoires aux affectations;
- une zone d'espace vert couvrant l'espace intérieur du périmètre compris entre la rue de la Montagne, la place du Marché aux Herbes, la rue de l'Infante Isabelle et le boulevard de l'Impératrice;
- deux zones frappées de servitude sur domaine privé, destinées à l'établissement de passages publics;
- une zone d'espace vert, avec constructions d'annexes limitées, à l'arrière de la zone de bâtiments principaux longeant la rue Infante Isabelle (dont fait partie l'hôtel Le Méridien);
- une zone de voirie comprenant une partie du boulevard de l'Impératrice, des rues Infante Isabelle, de la Putterie, et de la Montagne, et de la place du Marché aux Herbes.

4. Sur la carte réglementaire d'affectation du sol du plan régional de développement (P.R.D.) arrêté le 3 mars 1995, l'ensemble du quartier concerné était repris dans un "périmètre de protection accrue du logement".

Toutefois, l'arrêté précité du Gouvernement a abrogé, dans la définition de la notion de "logement", figurant dans le glossaire des termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, la notion d'"équipement hôtelier".

Par voie de conséquence, aux zones mixtes d'habitation et d'entreprise du plan de secteur comprises dans les périmètres de protection accrue du logement délimités par le P.R.D., était désormais applicable la prescription urbanistique B.1.2. qui dispose comme suit :

" (...)

§ 3. Ces zones peuvent également être affectées aux établissements hôteliers pour autant que leur capacité ne dépasse pas cinquante chambres.

(...)

§ 5. Moyennant l'entrée en vigueur d'un plan particulier d'affectation du sol, l'augmentation de la capacité des établissements hôteliers visée au § 3 peut être autorisée".

5. Sur la carte réglementaire d'affectation du sol du second projet de plan régional d'affectation du sol (PRAS) arrêté le 30 août 1999, l'ensemble du périmètre concerné a été repris en zone d'habitation, bordée d'un liseré de noyau commercial le long de la rue de la Montagne, de la place du Marché aux Herbes et d'une partie de la rue de l'Infante Isabelle.

En particulier, toutes les parcelles occupées par l'hôtel Le Méridien ont été inscrites en zone d'habitation, à l'exception de la parcelle qui relie entre eux les deux parties de l'hôtel au-dessus de la rue de la Putterie, laquelle a été traitée comme "espace structurant".

La prescription particulière B.2.4. du projet de PRAS applicable à une telle zone prévoit ce qui suit :

" Ces zones peuvent aussi être affectées aux établissements hôteliers pour autant que leur capacité ne dépasse pas cinquante chambres".

6. Au cours de l'enquête publique qui s'est tenue sur le second projet de PRAS, du 15 octobre au 20 décembre 1999, le conseil de la société requérante a adressé à la partie adverse, à la date du 16 décembre 1999, une réclamation.

En substance, cette réclamation se fondait sur l'argumentation suivante :

"

I. Affectation en zone de forte mixité.

Ma cliente constate que la situation existante renseigne, conformément à l'utilisation actuelle et licite reçue par le complexe immobilier, une utilisation à des fins d'équipements hôteliers.

Elle ne comprend (pas), dès lors, la rupture ayant présidé (à) l'élaboration du zonage. En effet, la zone d'habitation autorise, certes, des équipements hôteliers; toutefois, leur capacité est limitée à cinquante chambres, alors que le complexe immobilier en accueille, à l'heure actuelle, plus de cent.

Ma cliente requiert que son bien soit repris en zone de forte mixité, laquelle autorise une capacité de chambres plus conforme à la réalité et à un éventuel développement de cet équipement hôtelier, par ma cliente.

II. Inscription en surimpression d'un «G».

En préambule à ce paragraphe, ma cliente souhaite revenir sur les motivations qui sous-tendent la réaffectation de la galerie reliant la place Agora à la gare centrale.

Cette galerie, actuellement en cours de réaffectation, est inutilisée depuis les années 80.

Depuis quelques années, la ville de Bruxelles souhaite que celle-ci soit réaffectée et permette le passage de nombreux navetteurs. Pour information, le nombre de passage journalier devrait avoisiner les 20.000.

Un accord ayant été trouvé entre la SNCB et ma cliente, cette réaffectation est actuellement en cours, mais ne pourra être valorisée que si l'implantation de commerces dans ces galeries reste possible.

C'est dans ce cadre que ma cliente entend demander de marquer la parcelle abritant son bien d'un «G».

Une telle inscription devrait permettre le développement d'une galerie commerçante en sous-sol du complexe immobilier, à concurrence d'une superficie supérieure à 1.500 m², conformément à la volonté exprimée par la Ville de Bruxelles.

En effet, l'affectation en zone d'habitation n'autorise des commerces qu'à concurrence de 300 m² par projet.

Au surplus, même à rencontrer la volonté d'inscription de cet ensemble immobilier en zone de forte mixité ci-avant exprimée, la superficie de commerces que cette prescription autorise ne serait guère suffisante.

L'inscription d'un «G» sur l'îlot ne serait pas, par ailleurs, en rupture avec les îlots voisins, lesquels se voient pour la plupart consacrés à une telle vocation commerciale.

Je me permets d'insister sur les conséquences économiques et sociales qui pourraient découler de l'absence d'affectation commerciale de la galerie, située au coeur de Bruxelles, dans un quartier particulièrement commerçant et visant à recréer un passage nécessaire entre la gare centrale et les abords de la Grand-Place.

III. Prescription générale 0.10.

Enfin, ma cliente ne peut, néanmoins, qu'approuver la formulation de la prescription 0.10 qui prévoit que :

« (...) l'exploitation des établissements soumis à permis d'environnement dont l'activité ne correspond pas aux prescriptions du plan, peut être poursuivie conformément à l'autorisation reçue.
A l'expiration du délai de validité de l'autorisation, celle-ci peut être renouvelée conformément aux dispositions relatives au permis d'environnement sans pour autant pouvoir remettre en cause le bien-fondé de l'appréciation urbanistique apportée par le permis d'urbanisme ou le certificat durant sa période de validité».

La prescription générale équivalente (0.11.) dans l'ancien projet de PRAS n'autorisait pas le renouvellement des permis d'environnement et était susceptible de mettre en péril la destination actuelle de l'immeuble de ma cliente.

Dans ce nouveau contexte, ma cliente considère la formulation de la prescription 0.10., en ce qu'elle autorise le renouvellement des permis d'environnement sans pouvoir remettre en question le bien-fondé de la situation urbanistique d'un immeuble, comme un élément substantiel du nouveau projet de PRAS.

IV. Implantation sur et sous les voiries

Ma cliente souhaite, enfin, attirer l'attention de votre gouvernement sur la situation particulière de l'immeuble abritant l'hôtel méridien, lequel est implanté en partie sous et au-dessus de la voirie publique dénommée rue de la Putterie.

Ma cliente se permet, dans ce contexte, de vous suggérer d'intégrer dans les prescriptions relatives aux zones de voiries, un point particulier autorisant spécifiquement des aménagements urbanistiques secondaires à des implantations particulières d'immeubles.

Elle pense plus concrètement à des exemples similaires à celui de l'hôtel Méridien tels que l'immeuble Ardenne-Atrium, ou l'immeuble surplombant le Mont-des-Arts.

Ce genre d'implantation urbanistique, sur et sous une voirie, est sans doute amené à connaître un développement certain en environnement urbain; ma cliente souhaite en conséquence que ce type d'implantation soit concrètement envisagé par la prescription relative à la voirie dans le projet de PRAS afin de lever toute ambiguïté au cours d'une éventuelle procédure de demande de permis d'urbanisme".

7. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le PRAS maintient finalement, sur la carte réglementaire de l'affectation du sol, la quasi-totalité du périmètre concerné (en ce compris l'hôtel Le Méridien) en zone d'habitation. Seule une zone de parc a été ajoutée, longeant le boulevard de l'Impératrice à côté de l'hôtel. Le liseré de noyau commercial a également été maintenu comme au projet.

Par contre, la prescription particulière B.2.4., applicable à la zone d'habitation, a été modifiée comme suit :

" Ces zones peuvent aussi être affectées aux établissements hôteliers d'une capacité de vingt chambres. Cette capacité peut être portée à cinquante chambres moyennant mesures particulières de publicité ".

Quant à la parcelle cadastrée section D, n° 1152/04, elle a été maintenue en espace structurant.

Les indications figurant sur la carte de la situation existante de fait annexée à l'acte attaqué et correspondant au périmètre concerné mentionnent :

- pour tous les immeubles situés carrefour de l'Europe, rue de la Putterie, rue de l'Infante Isabelle et place du Marché aux Herbes, et celui longeant la première moitié de la rue de la Montagne depuis la place du Marché aux Herbes, une activité prédominante par parcelle et/ou immeuble d'hôtel;
- pour les immeubles longeant la deuxième moitié de la rue de la Montagne jusqu'au carrefour formé avec le boulevard de l'Impératrice, une mixité globale par îlot très faible (inférieure ou égale à 2 p.c.);
- pour la partie intérieure du périmètre et le solde longeant le boulevard de l'Impératrice, une utilisation d'espace vert associé à la voirie;
- pour l'ensemble du périmètre, un intérieur d'îlot peu verdurisé.

8. Le préambule de l'arrêté du 3 mai 2001, qui constitue l'acte dont l'annulation partielle est demandée au même titre que les arrêtés adoptant les deux projets de PRAS, contient la motivation suivante au sujet de la réclamation introduite par la société requérante :

" Considérant que des réclamants demandent que les biens sis dans l'îlot rues de la Montagne, de l'Infante Isabelle et le boulevard de l'Impératrice, affectés en ZH au projet de PRAS, soient affectés en ZFM avec un «G» en surimpression, vu la taille des hôtels en question;

Alors que le plan particulier d'affectation du sol ne permet pas d'extension possible dans cet îlot, qui assure notamment une liaison piétonne par la place d'Espagne, depuis le boulevard de l'Impératrice vers le Marché aux Herbes;

Que l'occupation des biens n'est pas remise en cause et qu'au surplus, les biens bénéficient de la clause de sauvegarde amendée;

Qu'il s'indique en conséquence de ne pas accéder à la demande et de maintenir l'affectation de ZH prévue au projet de plan";

Considérant que la partie adverse soulève, dans son mémoire en réponse, une première exception d'irrecevabilité liée à la circonstance que la requérante, tout en affirmant dans sa requête être propriétaire d'un complexe immobilier situé boulevard de

l'Impératrice, n'a produit aucun titre établissant sa qualité de propriétaire, ou à tout le moins n'a justifié d'aucun droit d'occupation sur le bien dont elle critique l'affectation;

Considérant que la société requérante a joint à son mémoire en réplique deux actes notariés, qui établissent qu'elle dispose d'un droit réel immobilier d'emphytéose sur le complexe concerné; qu'il s'ensuit que la première exception d'irrecevabilité n'est pas fondée;

Considérant que la partie adverse invoque une deuxième exception d'irrecevabilité en tant que le recours est dirigé contre les deux projets de PRAS, alors que le premier a perdu toute force obligatoire et toute valeur réglementaire depuis le 2 septembre 1999 et a été remplacé par le second projet de PRAS, et alors que ce dernier projet n'a jamais été revêtu de force obligatoire et de valeur réglementaire; qu'elle en déduit que ces deux projets ne sont pas susceptibles d'être attaqués devant le Conseil d'Etat;

Considérant qu'à juste titre, la partie adverse souligne que le premier projet de PRAS, daté du 16 juillet 1998, a été abrogé et remplacé par le second projet de PRAS, daté du 30 août 1999; qu'en outre, ce dernier projet n'a jamais eu aucun caractère obligatoire et n'a pas par lui-même modifié la situation juridique du périmètre concerné; qu'il s'ensuit qu'aucun des deux projets n'est susceptible d'avoir fait grief à la requérante; que son recours doit dès lors être déclaré irrecevable en tant qu'il demande l'annulation de ces deux actes; que la deuxième exception est fondée;

Considérant qu'une troisième exception d'irrecevabilité est tirée par la partie adverse de l'absence d'"intérêt certain" et d'"intérêt direct" dans le chef de la requérante; qu'elle fait valoir, en ce qui concerne l'intérêt certain, que la requérante ne démontre pas que l'inscription en zone d'habitation du complexe immobilier mettrait un frein au développement de ses activités; que la partie adverse souligne, au contraire, que l'acte attaqué n'est pas susceptible de porter atteinte à la pérennité de l'hôtel exploité par la requérante, qui peut poursuivre ses activités, et que l'application des prescriptions générales A.0.9. et A.0.11. du PRAS autorise des travaux de transformation ou de rénovation lourde ainsi que la poursuite des exploitations soumises à permis d'environnement et même la prolongation et le renouvellement de ce permis; qu'en ce qui concerne l'intérêt direct, la partie adverse expose que si l'inscription de la parcelle litigieuse en zone d'habitation devait être annulée, il n'en demeurerait pas moins que le P.P.A.S. "Quartier de la Putterie" ne permet plus l'implantation d'hôtels d'une capacité supérieure à cinquante chambres et, en sa partie située en zone verte au P.R.D., ne permet plus de construction;

Considérant que les clauses de sauvegarde des immeubles dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du PRAS, découlant des prescriptions générales A.0.9 et A.0.11. de l'acte attaqué qui sont citées par la partie adverse à l'appui de son argumentation, "sont applicables dans l'ensemble des zones du plan, nonobstant les limites et restrictions édictées dans les prescriptions particulières relatives à celles-ci" (prescription générale A.0.1.); qu'il en découle que, dans le cadre de travaux de transformation ou de démolition-reconstruction d'établissements hôteliers en zone d'habitation, les limitations en termes de nombre de chambres ne seront pas applicables pour autant que soient respectées les conditions de la prescription générale A.0.9., notamment à condition que ces travaux "n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 % de la superficie de plancher existante par période de 20 ans" et que cet accroissement soit "compatible avec l'affectation principale de la zone"; qu'il s'ensuit également que, nonobstant l'application de cette prescription, l'affectation de l'hôtel litigieux en zone d'habitation où ne sont autorisés que des établissements hôteliers d'une capacité d'accueil nettement inférieure à leur capacité actuelle, limite les possibilités d'extension du nombre de chambres; que compte tenu du caractère réglementaire de l'acte attaqué, lequel est appelé à régir pour l'avenir la destination de l'établissement hôtelier exploité par la requérante, l'on ne saurait, au stade de l'examen de l'intérêt au recours, exclure toute éventualité de projets d'extension de la capacité d'accueil dudit établissement qui dépasseraient les marges ainsi autorisées, et ce peu importe que l'urbanisation de l'îlot litigieux apparaisse actuellement comme achevée; qu'en outre, ainsi que le souligne la requérante en rapport avec la perspective de développement d'activités de commerce au rez-de-chaussée et en sous-sol de son immeuble, il y a lieu de tenir compte du fait que, en dehors des liserés de noyaux commerciaux, les seuils de superficie de plancher pouvant être affectés aux commerces sont globalement plus favorables en zone mixte et en zone de forte mixité qu'en zone d'habitation; qu'il s'ensuit que l'absence d'intérêt "certain" dans le chef de la requérante n'est pas démontrée;

Considérant, par ailleurs, en ce qui concerne l'intérêt direct contesté par la partie adverse, que s'il est vrai que le P.P.A.S. "Quartier Putterie" qui autorisait sous l'empire du plan de secteur l'implantation d'hôtels sans limitation de capacité d'accueil, a été implicitement abrogé par le P.R.D. en 1995, en tant que les prescriptions de celui-ci n'autorisaient plus dans certaines zones que les établissements hôteliers d'une capacité d'accueil maximale de 50 chambres, il n'en irait plus nécessairement de même en cas d'annulation de l'affectation critiquée opérée par l'acte attaqué; que le cas échéant, une telle annulation obligerait en effet le Gouvernement à déterminer à nouveau l'affectation de la parcelle litigieuse dans le PRAS, en sorte que le P.P.A.S., précité, pourrait recouvrer ses effets initiaux dans la mesure où il serait conforme à cette affectation, ceci en application de l'article 205, § 4, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la

planification et de l'urbanisme (OPU), y inséré par l'article 18 de l'ordonnance du 14 décembre 2000; que, par suite, l'argument de la partie adverse tiré de l'abrogation du plan d'aménagement "Quartier Putterie" est inopérant pour établir l'absence d'intérêt direct à l'annulation, dès lors que le Conseil d'Etat ne peut préjuger de l'affectation que le Gouvernement choisirait pour l'hôtel litigieux en cas d'annulation et que, par ailleurs, le Gouvernement ne serait pas limité dans son choix par les prescriptions littérales existantes du PRAS, qu'il peut modifier dans le respect de la procédure prescrite par l'ordonnance, puisque ces prescriptions résultent de l'arrêté attaqué lui-même; qu'il s'ensuit que l'absence d'intérêt direct de la requérante n'est pas démontrée et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève encore une dernière exception d'irrecevabilité, liée à "l'intérêt limité" de la requérante; que, citant la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle fait valoir que l'intérêt de la requérante est limité aux prescriptions du plan qui concernent les parcelles litigieuses ou au sujet desquelles elle pourrait faire valoir un intérêt, et que l'annulation partielle d'un plan d'aménagement n'est admise que pour autant que cette annulation partielle concerne une zone qui, du point de vue planologique, puisse être isolée au sein du territoire couvert par le plan, de sorte que cette annulation partielle n'a pas pour conséquence de porter atteinte à l'économie générale du plan; que la partie adverse souligne qu'en l'espèce, "la parcelle considérée, dont la requérante affirme être propriétaire, forme un tout bien défini et les prescriptions de la zone dans laquelle est inscrite cette parcelle peuvent être isolées";

Considérant que, comme le reconnaît elle-même la partie adverse, la parcelle litigieuse forme un tout bien défini en sorte que seule une annulation partielle limitée à cet immeuble pourrait être ordonnée; que, par ailleurs, la requérante sollicite l'annulation partielle de l'arrêté adoptant le PRAS sans préciser expressément que cette annulation devrait être limitée à l'établissement hôtelier qu'elle exploite; qu'il convient dès lors d'admettre que l'intérêt de la requérante à obtenir une annulation partielle de la carte réglementaire d'affectation du sol du PRAS est limité à l'immeuble qu'elle exploite comme hôtel, et ce même à supposer que l'illégalité qu'elle dénonce concerne également d'autres immeubles situés dans le même îlot; que, cependant, aucun des moyens de la requête ne critique spécialement l'affectation comme "espace structurant" de la parcelle cadastrée section D, n° 1152/04, en sorte que l'examen des moyens doit être limité à l'affectation donnée aux parcelles cadastrées section D, n°s 1152r et 1049f2; que, dans cette mesure, la dernière exception d'irrecevabilité est accueillie;

Considérant que la société requérante prend notamment un moyen, le deuxième de sa requête, de la violation des articles 26, 28 et 29 de l'OPU, de l'erreur

manifeste d'appréciation et du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs licites, exacts et pertinents; que, dans la deuxième branche de ce moyen, elle reproche au Gouvernement d'avoir placé en zone d'habitation l'ensemble de l'îlot dans lequel se trouve le complexe immobilier qu'elle exploite, alors que la note méthodologique publiée en annexe 2 du projet de PRAS et l'examen de la situation de fait et de droit auraient dû conduire à constater l'absence quasi totale d'habitations dans l'îlot, et alors que cette situation aurait dû en conséquence conduire à placer l'ensemble de l'îlot en zone de forte mixité, voire à créer un zonage spécifique pour l'activité hôtelière; que la requérante expose également que le Gouvernement a maintenu l'affectation projetée en zone d'habitation tant pour son hôtel que pour les autres hôtels présents dans l'îlot, en excipant du fait que le P.P.A.S. ne permettait pas d'extension de l'activité hôtelière et que de toute manière cette activité bénéficie de la clause de sauvegarde modifiée, alors qu'une telle affectation est injustifiable au regard de la méthodologie appliquée par le Gouvernement pour déterminer l'affectation d'un îlot, ceci compte tenu du fait que la présence de logements dans l'ensemble de l'îlot est inférieure à 2 p.c. et que celle des autres activités est supérieure à 45 p.c.; qu'elle ajoute que le Gouvernement n'a nullement motivé sa décision de maintenir le zonage du projet de plan par une quelconque volonté d'assurer à cet endroit un retour du logement puisqu'il affirme que la requérante bénéficiera de la clause de sauvegarde modifiée;

Considérant que la requérante prend également un moyen, le sixième de sa requête, de la violation des articles 1, 2, 3 et 8 de l'OPU et du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs licites, exacts et pertinents; qu'à l'appui de ce moyen, elle soutient que le Gouvernement, dans la motivation de l'arrêté attaqué, ne rencontre pas les observations formulées par la requérante durant l'enquête publique et motive de manière erronée son arrêté pour justifier le maintien de l'îlot en zone d'habitation, alors que les principes inhérents aux enquêtes publiques imposent que les observations formulées pendant l'enquête publique soient rencontrées de manière adéquate par l'autorité compétente; que la requérante rappelle que sa réclamation visait en l'occurrence à obtenir du Gouvernement qu'il adopte un zonage conforme à la situation existante de fait, que ce n'est qu'à titre incident qu'elle évoquait la prise en compte d'une possible extension de l'hôtel, et que la motivation de l'acte attaqué repose presque exclusivement sur l'existence de la clause de sauvegarde et l'impossibilité de procéder à une extension du bien compte tenu des contraintes fixées par le P.P.A.S. applicable dans la zone; que la requérante soutient que la réponse à sa réclamation figurant dans le préambule de l'arrêté attaqué n'est ni adéquate ni pertinente, parce que le P.P.A.S. invoqué est précisément l'acte réglementaire qui a fondé la construction de l'ensemble de l'îlot, affecté à plus de 95 p.c. à une destination hôtelière, et parce que l'objet de sa réclamation n'était pas de solliciter une affectation permettant une potentielle

extension, mais d'attirer l'attention du Gouvernement sur l'erreur qu'il commettait dans son analyse de la situation de fait;

Considérant que la partie adverse répond que la note méthodologique accompagnant le second projet de PRAS ne constitue qu'une ligne directrice et que d'autres facteurs plus prospectifs peuvent localement influencer les décisions d'affectation, que le PRAS se veut un plan volontariste qui envisage le futur du tissu urbain bruxellois, ce qui implique nécessairement de procéder à certains changements d'affectation et d'opter pour une affectation privilégiant le logement, même dans des îlots caractérisés par une présence importante de fonctions étrangères au logement, ce spécialement dans le centre-ville, et qu'à défaut, et dans la thèse de la requérante, le plan aurait en définitive dû se borner à figer toutes les affectations existantes au jour de son adoption, ce qui ne se conçoit pas; qu'en l'espèce, la partie adverse soutient que l'extension du complexe litigieux ne peut être envisagée que de manière limitée, ce notamment sur la base du P.P.A.S. qui prévoit des gabarits fort limités et le maintien d'un espace vert au centre de l'îlot et que l'urbanisation de l'îlot est arrivée à son terme en sorte que l'inscription du bien en zone de forte mixité n'aurait offert aucun avantage particulier à la requérante; qu'elle rappelle que le P.P.A.S. a été abrogé par le P.R.D. en tant, d'une part, qu'il assimilait l'hôtel au logement et permettait dès lors l'implantation d'hôtels sans limitation de seuils, et d'autre part, en tant qu'il prévoyait une zone constructible dans une zone d'espace vert, et que ces éléments, combinés à l'objectif de protection du logement, qui sous-tend l'acte attaqué, et à la présence non négligeable, contrairement à ce qu'affirme la requérante, de logements sur une face de l'îlot en cause, justifiaient, sur la base notamment de la note méthodologique mais aussi des buts poursuivis par le PRAS, que le bien soit affecté en zone d'habitation; qu'elle souligne également la volonté du Gouvernement de permettre dans l'avenir une expansion du logement dans l'îlot déjà partiellement occupé par cette fonction, et ce notamment en cas de reconversion éventuelle des hôtels; qu'en ce qui concerne plus spécialement la réclamation introduite par la requérante, la partie adverse soutient que cette réclamation avait essentiellement pour objet d'éviter que l'exploitation de l'équipement existant soit mise en péril et estime que l'acte attaqué répond adéquatement à cette observation en indiquant que le P.P.A.S. ne permettait pas d'extension possible dans cet îlot; qu'elle souligne aussi que compte tenu du maintien des exploitations existantes soumises à permis d'environnement et du renouvellement de tels permis prévus par la clause de sauvegarde A.0.11., et de la possibilité de travaux de rénovation lourde ou de transformation autorisés dans des conditions empreintes de souplesse par la clause de sauvegarde A.0.9., la référence à ces clauses constitue également une réponse adéquate;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait encore valoir que les différents motifs de l'acte attaqué, critiqués par la requérante, ne peuvent être isolés les uns des autres et que c'est au contraire à la lumière de l'ensemble de ces motifs combinés qu'il convient d'apprécier la validité de l'acte attaqué; qu'elle souligne aussi que la présence de fonctions non conformes au PRAS n'a pas été remise en cause et que les clauses de sauvegarde, telles qu'aménagées par rapport au projet de PRAS, permettent à la fois le maintien et l'extension des activités non conformes dans des conditions manifestement plus souples qu'auparavant; qu'enfin, quant à la volonté marquée par le Gouvernement de voir le logement s'étendre dans le futur, la partie adverse rappelle que le PRAS a été conçu pour régir l'aménagement du territoire bruxellois à long terme et qu'à suivre l'argumentation de la requérante, le plan se trouverait totalement figé et ne permettrait pas d'envisager un développement d'autres fonctions que celles qui existent au jour de l'adoption du plan;

Considérant, sur ces deux moyens réunis, que si les principes d'affectation figurant dans la note méthodologique annexée au second projet de PRAS constituent une ligne directrice guidant la méthode utilisée pour répartir les différentes affectations sur la carte des affectations, le Gouvernement peut toutefois s'écarter de ces principes et tenir compte de situations urbanistiques particulières pouvant justifier, au regard des objectifs d'intérêt général qu'il s'est fixés, une affectation qui ne correspond pas à l'utilisation actuelle du bien; que s'il peut ainsi être admis que le Gouvernement adopte une attitude prospective destinée à rencontrer sa vision du futur tissu urbain bruxellois, il importe néanmoins que l'affectation choisie par lui repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, vérifiables sur la base du dossier administratif; qu'à ce point de vue, si le mécanisme des clauses de sauvegarde peut être le soutien nécessaire d'un tel choix d'affectation, il ne saurait en constituer par lui-même un motif suffisant; qu'en effet, ce mécanisme pourrait tout aussi bien être invoqué pour justifier le choix d'une autre affectation du PRAS qui ne correspond pas, ou pas entièrement, à l'utilisation actuelle du bien, par exemple en zone mixte ou en zone de forte mixité; qu'il en va de même de la circonstance que l'urbanisation de l'îlot serait achevée, un tel motif ne justifiant pas, par lui-même, le choix du Gouvernement de privilégier, à cet endroit, une affectation en zone d'habitation favorisant la fonction de logement plutôt que la fonction hôtelière présente sur le site; que, par ailleurs, l'invocation dans le préambule de l'arrêté attaqué du P.P.A.S. existant ne paraît pas davantage être un motif adéquat en l'espèce, car soit le Gouvernement estime que l'urbanisation de l'îlot litigieux, telle qu'elle a été conçue par ce P.P.A.S., est achevée, mais dans ce cas ce motif vaut tout aussi bien pour le logement, soit le Gouvernement estime que par l'effet de l'abrogation implicite partielle du P.P.A.S. existant par le P.R.D., la fonction hôtelière n'est de toute façon plus autorisée qu'à concurrence de 50 chambres par immeuble; qu'un tel motif paraît

également inadéquat puisque ce P.P.A.S., bien que ne correspondant plus à la situation existante de fait en raison de son abrogation implicite et partielle par le P.R.D., a précisément permis l'implantation de l'hôtel litigieux;

Considérant qu'il s'ensuit que seules peuvent être prises en considération les volontés réaffirmées par la partie adverse, dans son mémoire en réponse, de protéger la fonction de logement présente sur le site de manière non négligeable, et de permettre dans l'avenir une expansion du logement notamment en cas de reconversion éventuelle des hôtels; qu'en ce qui concerne le premier de ces objectifs, force est de constater qu'il résulte de la carte de la situation existante de fait annexée à l'arrêté attaqué que la proportion de logements est faible comparée à la présence de plusieurs hôtels dans l'îlot et qu'aucune indication n'est non plus fournie par le dossier administratif sur la nécessité d'assurer une protection renforcée du logement à cet endroit; qu'au surplus, en l'absence de circonstances particulières propres à l'îlot litigieux et compte tenu de la forte proportion d'hôtels dans cet îlot, le seul objectif général de protection renforcée du logement dans la Région bruxelloise n'est pas un motif pertinent pour justifier une affectation de l'ensemble de l'îlot en zone d'habitation; qu'en ce qui concerne le deuxième objectif mis en avant par la partie adverse, il n'est étayé par aucune pièce du dossier administratif démontrant que la reconversion éventuelle des hôtels en logement a sérieusement été envisagée par le Gouvernement, ni qu'une telle possibilité soit réalisable, compte tenu notamment de ce que les hôtels concernés, de conception récente et en pleine activité, ont été conçus dès l'origine en vue de leur utilisation actuelle et non en vue d'une future reconversion en logement;

Considérant, par ailleurs, en ce qui concerne la portée de la réclamation introduite par la société requérante, que cette réclamation ne peut être interprétée comme se fondant exclusivement sur sa crainte de ne pouvoir étendre ses activités hôtelières; que la requérante y attirait en effet l'attention du Gouvernement sur le fait que l'affectation projetée n'était pas conforme à la réalité, qu'elle ne comprenait pas la rupture ayant présidé à l'élaboration du zonage, et proposait dès lors une affectation en zone de forte mixité plus conforme à la réalité; que des préoccupations de cette nature ne sont pas étrangères aux objectifs de l'OPU en sorte que le Gouvernement ne pouvait se borner à répondre, en substance, que la requérante n'avait pas intérêt au changement d'affectation sollicité; qu'il appartenait au contraire au Gouvernement de justifier son choix de l'affectation projetée, et d'indiquer pour quelles raisons ce choix était préférable à celui d'une zone de forte mixité;

Considérant qu'il découle de ces développements que les moyens précités sont fondés en tant qu'ils invoquent l'absence de motifs exacts et adéquats entachant l'arrêté attaqué;

Considérant que la requérante prend encore un moyen, le septième de sa requête, de la violation des articles 1, 2, 3, 8, 9, 28 et 29 de l'OPU, de la violation du principe d'effet utile de l'enquête publique, ainsi que de l'absence de motivation, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs; qu'elle expose que la lettre d'observations qu'elle a formulée durant l'enquête publique relative au projet de PRAS n'a pas été examinée par la Commission régionale de développement, alors qu'il incombe à cette Commission d'examiner toutes les réclamations et d'y apporter une réponse soit directe soit indirecte; que, plus particulièrement, la requérante rappelle avoir formulé des observations circonstanciées quant à la situation existante et l'erreur d'appréciation commise par le Gouvernement lors de l'élaboration du projet de plan et souligne que l'examen de l'avis de la Commission régionale de développement ne permet pas de déceler des éléments qui sont de nature à répondre à ces observations précises; qu'elle conclut que sa réclamation n'a pas été examinée par la Commission siégeant en séance plénière, contrairement à l'obligation qui lui est imposée par les articles 9 et 28 de l'OPU;

Considérant que, selon la partie adverse, il résulte de sa réponse aux deuxième et sixième moyens de la requête, exposés ci-avant, que l'acte attaqué comporte une réponse adéquate exposant les motifs pour lesquels la réclamation de la requérante contre le second projet de PRAS ne pouvait être accueillie et qu'il importe peu dans ces conditions que la Commission régionale ne se soit pas, quant à elle, prononcée; qu'elle souligne que les travaux préparatoires de l'OPU indiquent à cet égard que si la Commission ne répond pas à certaines observations, il ne faudrait pas que cela puisse créer une cause de nullité, en sorte que la réponse aux réclamations peut se trouver soit dans l'avis de la Commission, soit dans l'arrêté adoptant le plan;

Considérant que l'obligation légale de soumettre à une enquête publique le projet de PRAS et de demander l'avis de la Commission régionale de développement sur les résultats de cette enquête implique que la Commission régionale d'abord et le Gouvernement ensuite doivent prendre connaissance des réclamations et observations régulièrement formulées au cours de l'enquête publique et qu'ils doivent les examiner et porter une appréciation à leur égard; que, toutefois, la Commission régionale n'est pas légalement tenue de donner dans son avis une réponse individuelle à chaque réclamation et peut porter une appréciation à leur égard à condition de mentionner dans son avis les directives générales qu'elle a observées pour examiner et apprécier des réclamations du même ordre; que cette manière de procéder requiert toutefois que l'avis de la

Commission régionale - ou le préambule de l'arrêté adoptant le plan régional - fasse apparaître de manière intelligible pour le réclamant les motifs pour lesquels sa réclamation a été jugée non fondée; qu'en d'autres termes, lorsque la Commission régionale n'a pas, comme c'est le cas en l'espèce, examiné une réclamation individuelle émise au cours de l'enquête publique, il appartient encore au Gouvernement, seule autorité investie du pouvoir de décision, d'y suppléer en procédant lui-même à cet examen et en exposant dans l'arrêté adoptant le PRAS, les raisons pour lesquelles soit il rejette la réclamation, soit il l'accueille; qu'en l'absence de toute disposition en sens contraire dans l'OPU, cette interprétation est conforme à l'intention du législateur régional telle qu'elle se dégage du rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire, de la politique foncière et du logement; qu'en effet, à propos de l'article 29 en projet, on y lit le passage suivant :

" Un des rapporteurs et le Secrétaire d'Etat précisent que la Commission régionale doit, dans son avis, rencontrer les réclamations et avis de manière motivée. L'Exécutif doit donc uniquement prendre attitude par rapport à l'avis de la Commission régionale. Au cas où la Commission n'aurait pas rencontré tout ou partie des réclamations et avis, il appartiendrait alors à l'Exécutif de les rencontrer et de motiver les cas où il s'en écarte. Cette position est conforme à la jurisprudence des juridictions administratives" (Doc. Cons. Rég., s.o. 1990/1991, A-108/2, p. 158);

Considérant qu'en l'espèce, il résulte de l'examen des deuxième et sixième moyens que le Gouvernement n'a pas adéquatement répondu à la réclamation de la requérante qui tendait expressément à voir inscrire son bien en zone de forte mixité; qu'il s'ensuit que le septième moyen de la requête, en tant qu'il invoque la violation de l'effet utile de l'enquête publique et un vice de motivation, est également fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens invoqués à l'appui de la requête, lesquels ne pourraient, s'ils étaient jugés fondés, conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol, en tant qu'il concerne les parcelles sises à Bruxelles, carrefour de l'Europe, cadastrées section D, n^{os} 1152r et 1049f2.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quinze juin deux mille six par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.