

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 161.012 du 5 juillet 2006

A.86.222/XIII-1305

En cause : **le Centre public d'action sociale
de Bruxelles,**

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 août 1999 par le centre public d'aide sociale de Bruxelles qui demande l'annulation de l'arrêté du 12 novembre 1998 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale classant comme site le Vogelzang à Anderlecht, en raison de son intérêt scientifique et esthétique;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 12 janvier 2006 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 23 mai 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 juin 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Mes I. MATHY et E. MARON, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. A la date du 12 septembre 1996, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté entamant la procédure de classement comme site du Vogelzang à Anderlecht.

Les motifs invoqués pour ce classement sont "l'intérêt scientifique et l'intérêt esthétique" présentés par ce site.

2. Parmi les parcelles situées dans le périmètre du site et concernées par la procédure de classement figurent trois terrains appartenant au requérant et représentant une superficie de 2 hectares 92 ares. Deux de ces terrains sont situés en zone verte et le troisième a été inscrit par le plan régional de développement dans un périmètre de protection du logement.

Le C.P.A.S. de Bruxelles a fait valoir le 7 mai 1998, auprès du service des monuments et des sites, ses observations à propos du classement envisagé.

En substance, le centre requérant faisait observer ce qui suit :

" Le classement des parcelles E 166-177 et 181a, dont le statut prévu au plan de secteur en zone de réserve et par le P.R.D. dans un périmètre de protection de logement confirme la destination de terrain à bâtir et amputera donc le C.P.A.S. d'un capital de réserve.

Pour ce qui concerne les parcelles E 53, D 16, ce classement est en fait superflu, puisqu'à ce jour les biens sont déjà protégés par le classement du plan de secteur et du P.R.D., qui garantit la conservation de la nature, dans le cadre d'une gestion rationnelle assurant l'occupation constante.

(...)

Le bon aménagement du territoire de l'Agglomération tant du point de vue urbanistique qu'économique n'exige certainement pas une mesure aussi draconienne qu'un classement.

Les buts poursuivis peuvent tout aussi bien être atteints par des prescriptions urbanistiques présumant le caractère rural du site.

Pour tous ces motifs, nous vous saurions gré de renoncer à l'intention de classement du Vogelzang".

Cinq autres propriétaires de terrains concernés par la procédure de classement ont également formulé des observations.

3. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht n'a pas émis d'avis au sujet de la procédure de classement.

L'avis de la Commission royale des monuments et sites, formulé lors de la séance du 2 septembre 1998, répond aux observations émises par le C.P.A.S. de Bruxelles ainsi que par cinq autres propriétaires et confirme la proposition de classement en détaillant l'intérêt scientifique et esthétique du site.

4. Par un arrêté du 12 novembre 1998, le Gouvernement a décidé de classer le site du Vogelzang. Cet arrêté énumère en son article 1^{er} les parcelles cadastrales qui composent le site concerné et ajoute que "la délimitation de l'ensemble est reprise sur le plan figurant à l'annexe II". L'article 3 prévoit également des conditions particulières de conservation.

Le préambule de l'arrêté répond par ailleurs dans les termes suivants aux observations qui avaient été formulées par le requérant :

" Le CPAS de Bruxelles, propriétaire de 4 parcelles, a transmis le 7 mai 1998 ses observations et celles-ci peuvent être résumées comme suit :

1^o le classement de ce site est superflu car ce bien est repris en bonne partie en zone d'espaces verts et en zone de réserve au plan de secteur et d'autre part, à plus ou moins longue échéance ce terrain pourrait recevoir une autre destination (terrain à bâtir);

2^o le caractère rural du site pourrait être conservé lors de son lotissement;

3° une petite partie du site est reprise au PRD en périmètre de protection du logement (zone de réserve au plan de secteur); or le classement interdit toute nouvelle construction ce qui est de nature à léser le CPAS.

Ces remarques peuvent être rencontrées de la manière suivante :

1° le site est repris en zone d'espace vert au plan de secteur, cette affectation se veut une garantie de la préservation des sites concernés; il n'est dès lors pas raisonnable d'envisager une modification d'affectation;

2° il convient de ne pas assimiler le caractère rural d'un site à son caractère verduré. En effet, la création d'un lotissement implique nécessairement la disparition du caractère rural ou campagnard. Celui-ci peut se définir comme un ensemble paysager cohérent composé d'une alternance de champs ou de pâtures ouverts entourés par des lignes de végétation vive, des bouquets d'arbres, des haies, ... Il est inexact d'affirmer qu'un lotissement même très espacé puisse permettre de conserver l'intérêt paysager d'un site;

3° le classement n'est pas de nature à empêcher une nouvelle construction mais vise à mieux intégrer les futures interventions ".

Cet arrêté, qui a été notifié à la partie requérante le 23 juin 1999, constitue l'acte attaqué;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale n'a déposé avec son mémoire en réponse qu'un dossier lacunaire et n'a répondu que de manière insatisfaisante aux demandes répétées de communication de documents et renseignements formulées par le premier auditeur-rapporteur; qu'en application de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les faits cités par la partie requérante doivent être réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut avoir égard aux nouvelles pièces qui, en vue de compléter le dossier administratif et de satisfaire aux demandes du premier auditeur-rapporteur, ont été communiquées par la partie adverse à l'appui de son dernier mémoire, soit bien au-delà du délai de soixante jours qui est réglementairement imparti pour transmettre le dossier administratif au greffe du Conseil d'Etat; qu'à peine de ruiner le caractère contradictoire des débats, la partie requérante n'ayant pas pu réagir quant aux dernières pièces produites, ce complément au dossier administratif doit être écarté desdits débats; qu'il doit d'autant plus en être ainsi que les nouveaux documents présentés par la partie adverse (tels le plan à l'échelle 1/7000 identifiant les parcelles visées par l'arrêté attaqué et le tableau de conversion des références cadastrales) n'ont aucunement été transmis à la partie requérante lorsqu'elle s'était vu notifier, à la date du 23 juin 1999, l'arrêté attaqué et son plan de délimitation annexé;

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le premier de sa requête, de la violation des articles 8 et 23 de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier; qu'en substance, il fait valoir que le plan annexé à l'arrêté de classement qui lui a été notifié le 23 juin 1999 est tellement peu clair qu'il ne permet pas de déterminer avec précision les parcelles qui se situent dans la zone classée et celles qui tombent dans la zone de protection, parce que les numéros cadastraux ne sont pas lisibles sur ledit plan; que le requérant, en se référant aux articles 8 et 23 de l'ordonnance précitée, expose que l'arrêté de classement doit notamment mentionner la description du bien, sa dénomination éventuelle et sa référence cadastrale, et souligne que, pour la sécurité juridique, il ne paraît pas déraisonnable d'exiger que les propriétaires des parcelles environnantes puissent déduire avec certitude de l'arrêté attaqué si leurs parcelles tombent totalement ou partiellement dans la zone classée ou dans la zone de protection, et où se trouvent précisément les limites; qu'il en déduit que le plan annexé à l'arrêté attaqué ne remplit pas les exigences fixées par l'ordonnance du 4 mars 1993 en ce qui concerne le plan de délimitation;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen procède d'une confusion quant aux mentions qui doivent être contenues dans un arrêté portant inscription sur la liste de sauvegarde ainsi que dans un arrêté de classement, et estime qu'il convient de distinguer les exigences que pose l'ordonnance du 4 mars 1993 selon que l'on se trouve en présence d'un bien ou d'un site; qu'après avoir cité la disposition utile de l'ordonnance, en l'occurrence l'article 8, la partie adverse explique que si, aux mentions communes que doit contenir un arrêté portant inscription sur la liste de sauvegarde, il faut annexer un plan de délimitation pour l'opération particulière de classement d'un site, il n'est cependant nullement question de cumuler les mentions "littéraires" avec le plan graphique de délimitation; qu'elle conclut que l'argument développé par la partie requérante selon lequel le plan devrait indiquer les numéros cadastraux des parcelles à classer est erroné en droit, car il entend imposer à l'arrêté litigieux des conditions de validité que la réglementation applicable ne contient pas; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse fait également valoir qu'en exigeant que le plan mentionne les numéros de cadastre, la partie requérante veut imposer à l'autorité des indications qui ne peuvent qu'encombrer la représentation graphique et que de tels renseignements, qui figurent déjà dans l'arrêté lui-même, ne pourraient, s'ils étaient également indiqués sur le plan de délimitation, qu'amoindrir la lisibilité de ce dernier; qu'enfin, à titre encore plus subsidiaire, la partie adverse souligne que l'arrêté litigieux précise de manière "littéraire" les numéros de cadastre des parcelles qui font l'objet du classement et renvoie, pour le surplus, au plan figurant à l'annexe qui comprend le périmètre de la zone de protection; qu'elle en déduit que la critique formulée par la partie requérante, selon laquelle le plan ne permet pas de distinguer les parcelles qui sont

classées de celles qui figurent dans la zone de protection, n'est pas pertinente puisque la délimitation des parcelles classées est obtenue par référence aux numéros de cadastre mentionnés à l'article 1^{er} de l'arrêté de classement;

Considérant qu'à l'appui de son dernier mémoire, la partie adverse a produit, comme déjà relevé plus haut, de nouvelles pièces en vue notamment de compléter le dossier administratif et de répondre aux demandes de communication de pièces émanant du premier auditeur-rapporteur, demandes auxquelles il n'avait jusque-là été que partiellement répondu; que la partie adverse estime notamment que le plan de délimitation à l'échelle 1/7000 du site classé qu'elle produit, "permet d'identifier sans ambiguïté les parcelles visées par l'acte attaqué" et que les différences constatées dans les mentions respectives de l'arrêté ouvrant la procédure de classement et de l'arrêté attaqué sont la conséquence de la renumérotation cadastrale de nombreuses parcelles, comme le démontre le tableau de conversion qu'elle produit; que la partie adverse conclut que l'arrêté attaqué et le plan de délimitation "sont suffisamment clairs et précis pour permettre l'identification des parcelles comprises dans le périmètre de classement et dans la zone de protection";

Considérant que l'article 8, § 1^{er}, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier (O.C.P.I.) dispose ce qui suit :

" § 1^{er}. L'arrêté portant inscription sur la liste de sauvegarde d'un bien relevant du patrimoine immobilier doit être motivé en vue, le cas échéant, de rencontrer les observations du propriétaire et doit contenir les mentions suivantes :

1° la description sommaire du bien ainsi que sa dénomination éventuelle;

2° la référence cadastrale du bien;

3° l'intérêt qu'il présente selon les critères définis à l'article 2, 1°.

En ce qui concerne les ensembles, sites et sites archéologiques, un plan de délimitation est annexé à l'arrêté";

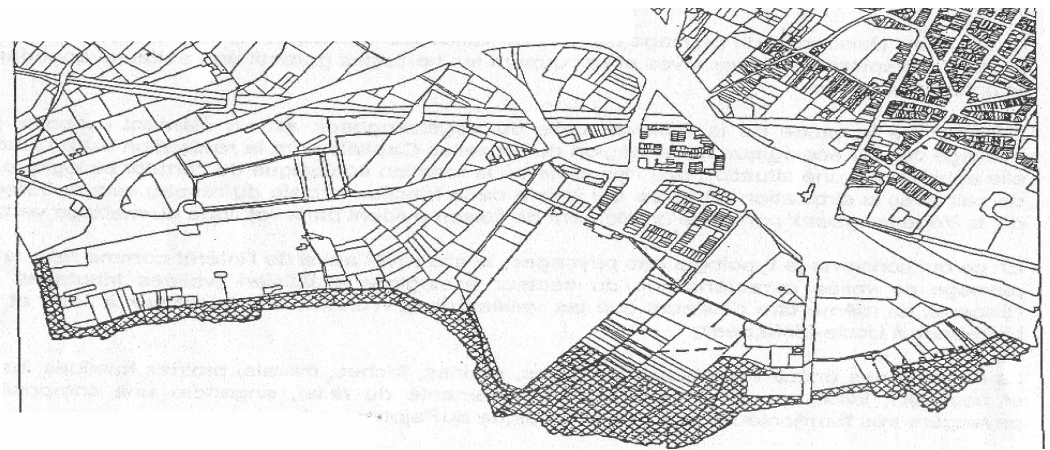
que l'article 23 de la même ordonnance énonce ce qui suit :

" L'arrêté de classement reproduit les mentions obligatoires visées à l'article 8. Il établit autour de tout bien classé une zone de protection dont il fixe les limites. Est annexé à l'arrêté de classement, (...) pour les ensembles, sites et sites archéologiques, un plan délimitant l'ensemble, le site ou le site archéologique concerné";

qu'il résulte de ces dispositions qu'elles n'exigent pas qu'un plan cadastral soit annexé à l'arrêté inscrivant un site sur la liste de sauvegarde ou à l'arrêté qui classe un site, ni que les numéros de cadastre des parcelles comprises dans le site soient portés sur le plan de délimitation annexé à l'arrêté; qu'en l'espèce, la partie adverse a pu se limiter à indiquer ces références cadastrales dans l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué;

Considérant, néanmoins, qu'en imposant l'exigence supplémentaire d'un "plan de délimitation" à annexer à un arrêté de classement, le législateur a subordonné la légalité d'un tel arrêté à l'existence d'un plan localisant le site concerné et fixant ses limites extérieures et sa superficie; que si l'O.C.P.I. n'assigne pas un contenu précis à un tel plan de délimitation, il n'en demeure pas moins que ce plan doit être suffisamment clair et exact pour permettre d'identifier aisément les limites du site protégé, indépendamment de l'indication des références cadastrales dans le corps de l'arrêté de classement, et pour éviter toute équivoque quant à la portée du classement et à l'étendue de la zone de protection;

Considérant qu'en l'espèce, le plan de délimitation annexé à l'arrêté litigieux se présente comme suit :



que force est de constater qu'un tel "plan" ne permet pas d'identifier à lui seul avec suffisamment de clarté et de précision les limites du site classé et de la zone de protection; que ce plan, dont l'échelle n'est pas donnée avec précision et qui ne comporte l'indication d'aucun point cardinal, se révèle peu lisible, n'est guère détaillé et comprend un tracé qui semble diviser certaines parcelles, tandis que la limite (en pointillé) de la zone de protection est indéchiffrable, seuls quatre traits pointillés figurant sur le plan; qu'il y a également lieu de relever que si l'article 2 de l'arrêté attaqué précise que "la zone de protection relative au site (...) comprend l'ensemble des parcelles et des voiries ainsi que les parties de parcelles et de voiries reprises dans le périmètre délimité sur le plan figurant à l'annexe II", en réalité le nom d'aucune des voiries concernées n'est indiqué sur le plan précité, en sorte qu'il est particulièrement malaisé de déterminer la localisation de la zone classée; qu'en outre, si les références des parcelles cadastrales sont mentionnées à l'article 1^{er} de l'arrêté, ces références ne suffisent cependant pas à clarifier

les limites du site, dès lors que certaines parcelles ne sont que partiellement incluses dans le site classé et que la numérotation cadastrale des parcelles classées ne concorde pas totalement avec les références cadastrales de l'arrêté entamant la procédure de classement; qu'à cet égard, si la partie adverse fait état dans son dernier mémoire d'une renumérotation cadastrale de nombreuses parcelles pour expliquer les différences entre les deux arrêtés et produit un tableau de conversion et un plan à l'échelle 1/7000 permettant d'identifier les parcelles visées par l'acte attaqué, de tels documents n'ont aucunement été transmis à la partie requérante lorsqu'elle s'était vu notifier, à la date du 23 juin 1999, l'arrêté attaqué et son annexe; que l'intérêt pour le centre requérant de vérifier à l'époque si le site délimité par le plan joint à l'arrêté attaqué correspondait bien à celui qui résulte de l'énumération des parcelles cadastrales dans le corps de l'arrêté, était d'autant plus grand que le C.P.A.S. de Bruxelles est propriétaire de quatre parcelles, dont trois ont semble-t-il été reprises dans la zone classée tandis que la dernière (cadastrée n° 181a) figure dans un périmètre de protection du logement;

Considérant qu'il faut conclure des développements qui précèdent que le plan de délimitation annexé à l'arrêté attaqué engendre des incertitudes et des hésitations quant à la contenance et à l'étendue du site classé et de la zone de protection, et qu'il ne répond dès lors pas aux exigences fixées par les dispositions de l'O.C.P.I. dont le moyen dénonce la violation; que, dans cette mesure, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deux 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 12 novembre 1998 classant comme site le Vogelzang à Anderlecht.

Article 2.

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

Article 3.

Mention de l'article 1^{er} du dispositif du présent arrêt sera faite en marge de la transcription de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 novembre 1998 au bureau de la Conservation des hypothèques à Bruxelles II.

Article 4.

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

Les dépens relatifs à l'inscription visée à l'article 3 du présent arrêt sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq juillet 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.