

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 173.949 du 9 août 2007

A.108.971/XIII-2342

En cause : **la Commune de Schaerbeek,**
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG
et Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Monique KESTEMONT-SOUMERYN
et Emmanuelle GONTHIER, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 août 2001 par la commune de Schaerbeek 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 (en abrégé PRAS) et spécialement la
prescription de ses dispositions relatives à l'affectation du sol concernant le
programme de la zone d'intérêt régional (en abrégé ZIR) n° 2 - Gaucheret, et

la carte des affectations du sol du plan régional d'affectation du sol, tel qu'adopté par
le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par son arrêté du 3 mai 2001,
en ce qu'elle classe le «stade du Crossing» en zone de parcs et la «Caserne Dailly»
en zone administrative";

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 25 juillet 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 22 novembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 décembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me E. GONTHIER, avocat, 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 utiles à l'examen de la requête peuvent être résumés comme suit :

1. Le site du stade du Crossing fait patrie d'un ensemble d'espaces verts comprenant également le parc Josaphat à Schaerbeek. Diverses activités sportives ou récréatives se déroulent sur ce site: tennis, mini-golf et plaine de jeux.

2. Le parc Josaphat, en ce compris le site du stade du Crossing, est classé comme site par un arrêté royal du 31 décembre 1974. Les restrictions suivantes y sont prévues à l'article 2 :

" Les restrictions à apporter aux droits des propriétaires et que commande la sauvegarde de l'intérêt national sont les suivantes :

Interdiction sauf autorisation préalable accordée conformément aux dispositions de la loi précitée :

1° d'effectuer tout travail de terrassement, construction, fouilles, sondages, creusement de puits et, en général, tout travail de nature à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation;

- 2° de modifier en aucune façon l'écoulement des eaux dans le site et de verser dans les cours d'eau ou dans les sous-sols - par puits perdus - aucune substance de nature à altérer la pureté des eaux et par là, influencer la composition de la faune et de la flore;
- 3° de prendre ou de détruire les oeufs ou les nids;
- 4° d'abattre, de détruire, de déraciner ou d'endommager les arbres et les plantes. Dans le cadre de l'entretien normal du parc, les projets d'abattage ou de replantation seront soumis préalablement à l'avis de la Commission royale des Monuments et Sites;
- 5° d'établir des tentes, et d'ériger toute installation quelconque (fixe, mobile ou démontable, provisoire ou définitive), servant d'abri, de logement ou à des fins commerciales;
- 6° d'abandonner ou de jeter des papiers, récipients vides ou détritiques quelconques;
- 7° de mettre en stationnement ou de parquer tout véhicule même sur les voies carrossables, sauf dans les endroits réservés à cette fin;
- 8° de planter des pylônes ou des poteaux destinés au transport de l'énergie électrique ou à tout autre usage, d'établir n'importe quel type d'affichage publicitaire;
- 9° de modifier les constructions existantes et de changer les revêtements des routes et sentiers, sans l'avis préalable de la Commission royale des Monuments et Sites".

3. L'historique des affectations du stade du Crossing peut être résumé comme suit :

- * sur le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise arrêté le 28 novembre 1979 : zone de sports de plein air pour le site du stade du Crossing (y compris ses installations) et zone d'espaces verts pour le parc Josaphat proprement dit;
- * sur la carte réglementaire d'affectation du sol du P.R.D. arrêté le 3 mars 1995 : en périmètre d'espaces verts (site du stade, installations et parc);
- * sur la carte n° 4 intitulée "Les patrimoines et l'embellissement de la ville-Maillages vert et bleu" annexée à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrêtant le projet de plan régional de développement modifiant les dispositions indicatives du plan régional de développement arrêté le 3 mars 1995 : périmètre de verdoisement et de création d'espaces verts, et site relais (site du stade, installations et parc);
- * sur la carte d'affectation du sol du premier projet de PRAS arrêté le 16 juillet 1998 : le parc et le site du stade y sont affectés en zone de parcs, à l'exception des installations du stade qui y sont affectées en zone d'équipements d'intérêt collectif;

- * sur la carte d'affectation du sol du second projet de PRAS arrêté le 30 août 1999 : même affectation en zone de parcs pour le site du stade (y compris ses installations) et le parc Josaphat.

4. Dans la réclamation de la commune de Schaerbeek formulée le 17 décembre 1999 au cours de l'enquête publique qui s'est tenue sur le deuxième projet de PRAS, de même que dans l'avis de son conseil communal du 10 février 2000, l'observation suivante a été formulée :

- " le «S», soit une affectation en zone de sports ou de loisirs en plein air, du Stade du Crossing était manquant".

5. La Commission régionale de développement ne semble pas avoir examiné cette observation.

6. Sur la carte des affectations du PRAS telle qu'arrêtée le 3 mai 2001, le site du stade (y compris ses installations) de même que le parc Josaphat proprement dit sont affectés en zone de parcs avec une surimpression de ZICHEE.

7. Le préambule de l'acte attaqué comprend la motivation suivante :

- " Considérant que les réclamants demandent d'affecter le stade du Crossing situé dans l'îlot Runan / Suffrage Universel / Bertand / Lambermont / Haecht, en zone de sports et de loisirs de plein air comme au premier projet de plan;

Alors que la situation existante de droit indique qu'il s'agit d'un site classé, ce qui induit que toute modification ou transformation du bien classé est soumise à l'avis conforme de la Commission royale des Monuments et Sites, ainsi qu'aux mesures particulières de publicité;

Que le stade du Crossing est affecté en ZP sur la carte des affectations, dont la prescription 12 y relative précise notamment que ces zones sont destinées à être maintenues dans leur état ou à être aménagées pour remplir leur rôle social, récréatif, pédagogique, paysager ou écologique;

Que la prescription générale 0.9 est de nature à préserver les immeubles existants dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan et les autorise à faire l'objet de travaux de transformation ou de rénovation après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité;

Qu'il convient, dès lors, conformément au classement de ce site, de préserver l'affectation en ZP";

Considérant que, par courriers des 30 septembre et 2 novembre 2005, la partie requérante a fait savoir qu'elle se désistait de ses deuxième et troisième moyens, soit de son recours en ce qu'il visait les sites Caserne Dailly et ZIR Gaucheret; que rien ne s'oppose à ce désistement;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen rédigé comme suit :

- " Pris du défaut de motivation, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 9 et 28 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et de l'excès de pouvoir,

En ce que l'acte attaqué prévoit d'affecter le stade du Crossing en zone de parcs, les réclamations demandant d'affecter le stade en zone de sports et de loisirs de plein air n'ayant pas été examinées par la Commission régionale et le Gouvernement motivant sa décision d'une part par la circonstance que le site est classé, de sorte que toute modification ou transformation est soumise à l'avis conforme de la Commission Royale des Monuments et des Sites ainsi qu'aux mesures particulières de publicité et, d'autre part par la circonstance que la prescription générale 0.9 est de nature à préserver les immeubles existants dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan et les autorisent à faire l'objet de travaux de transformation ou de rénovation après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité;

Alors que les réclamations, observations et avis doivent être examinés par la Commission régionale qui doit émettre un avis sur ceux-ci;

Que la circonstance que le stade du Crossing, qui existe depuis de très nombreuses années, soit établi sur un site classé de sorte qu'une modification ou transformation du bien est soumise à l'avis conforme de la Commission Royale des Monuments et Sites ainsi qu'aux mesures particulières de publicité, n'est pas de nature à expliquer le classement d'un stade de sports en zone de parcs et à refuser le classement en zone de sports ou de loisirs de plein air;

Que la circonstance que les immeubles existants puissent faire l'objet de travaux de transformation ou de rénovation n'explique pas, au regard des limitations portées, le classement d'un stade de sports en zone de parcs";

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'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, 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'il ne suffit pas qu'une réclamation formulée au cours de l'enquête publique sur le projet de PRAS demande pour un terrain telle affectation plutôt que celle en projet pour imposer que la Commission régionale de développement en son avis, ou à défaut, le Gouvernement dans le préambule de son arrêté, en tienne compte et exprime le cas échéant les motifs de son rejet et par voie de conséquence les motifs de l'affectation redoutée; que le Gouvernement n'est tenu de répondre qu'à des arguments précis, soit de légalité, soit d'ordre planologique ou urbanistique; qu'il importe donc, à peine d'irrecevabilité d'un moyen dénonçant l'absence ou l'insuffisance de réponse aux réclamations formulées pendant l'enquête publique, que la requérante précise, dans son acte introductif d'instance, la teneur de sa réclamation et en particulier quels sont les arguments techniquement fondés qu'elle faisait valoir à l'encontre du projet et auxquels, selon elle, il n'aurait pas été répondu; que tel n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que l'arrêté de classement qui sert de motif à l'affectation litigieuse concerne non seulement les installations du stade mais également ses abords puisque l'ensemble du site est classé; que le choix de la partie adverse de privilégier à cet endroit une zone de parcs plutôt qu'une zone de sports et de loisirs de plein air s'explique par la circonstance que l'objectif général de protection des espaces verts constituant des sites classés est mieux desservi par une affectation en une zone de parcs qui est destinée à être maintenue dans son état ou à être aménagée pour remplir son rôle social, récréatif, pédagogique, paysager ou écologique, que par une affectation en zone de sports et de loisirs de plein air qui n'impose pas un tel maintien ou n'en limite pas de la même manière les aménagements; que, de même, compte tenu du classement des installations du stade, il se comprend que la partie adverse ait préféré une zone de parcs

puisque la prescription générale A.0.9 n'autorise en zone de parcs les opérations de reconstruction qu'en cas de démolition à la suite d'un cas de force majeure, alors qu'il n'en va pas de même en zone de sports ou de loisirs de plein air;

Considérant que s'il est vrai que les polices de l'aménagement du territoire et des monuments classés sont distinctes et que le Gouvernement, lorsqu'il décide de l'affectation d'un site, n'est pas lié par le classement de ce même site, les deux polices poursuivent certains objectifs communs, comme la préservation des espaces verts, en sorte qu'à moins de circonstances particulières, comme par exemple une procédure de déclassement en cours lors de l'adoption de l'acte attaqué, il ne paraît pas déraisonnable que la partie adverse choisisse pour ce site une affectation qui tout à la fois permet son maintien en l'état ou en limite les aménagements futurs à certains objectifs bien définis, tout en n'empêchant pas la poursuite des activités licites existantes; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le désistement est décrété en ce que le recours vise les sites Caserne Dailly et ZIR Gaucheret.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
neuf août deux mille sept par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.