

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 176.532 du 8 novembre 2007

A.161.855/XIII-3715

En cause :

1. **JANCEN** Nicolas,
 2. **JANCEN** Vladimir,
- ayant tous deux élu domicile chez
Mes Anne DELFOSSE et
Michaël PILCER, avocats,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

contre :

1. **la Ville de Bruxelles**,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,
2. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
rue du Loxum 25
1000 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 avril 2005 par Nicolas JANCEN et Vladimir JANCEN qui demandent l'annulation de la décision du conseil communal de Bruxelles du 21 juin 2004 adoptant définitivement le plan communal de développement de la ville de Bruxelles, ainsi que de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2004 approuvant ledit plan communal de développement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure et le dernier mémoire des requérants ainsi que les derniers mémoires des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 mai 2007;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. PILCER, avocat, comparaissant pour les requérants, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me Fr. DE MUYNCK, loco Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, 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 Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) prévoit, en son article 13, l'adoption des instruments de planification suivants :

- 1) le plan régional de développement;
- 2) le plan régional d'affectation du sol;
- 3) les plans communaux de développement;
- 4) le plan particulier d'affectation du sol.

L'article 38 du même Code dispose que le projet de plan et le plan communal de développement "sont indicatifs dans toutes leurs dispositions" (alinéa 1^{er}) et que "l'octroi d'aides à des personnes physiques ou morales, privées ou publiques ne

peut s'effectuer que dans le respect des dispositions du plan ou du projet de plan" (alinéa 3).

2. Les requérants participent à l'enquête publique organisée par la ville de Bruxelles (lettre du 31 janvier 2003 du conseil des requérants).

3. La commission régionale de développement émet son avis le 20 mars 2003 sur le projet de plan communal de développement. L'avis est publié au Moniteur belge du 17 février 2005, page 5.634.

4. Le conseil communal de Bruxelles adopte définitivement son plan communal de développement le 21 juin 2004. Il s'agit du premier acte attaqué.

5. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve le plan communal de développement de la ville de Bruxelles par un arrêté du 2 décembre 2004, publié au Moniteur belge du 17 février 2005 (erratum, Moniteur belge du 21 février 2005). Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que les requérants renvoient aux arrêts du Conseil d'Etat n^{os} 73.500 et 73.501 du 6 mai 1998, en cause A.S.B.L. Association des comités de quartier ucclois et consort et A.S.B.L. Comité de quartier Longchamp-Messidor et consort, qui ont considéré que le plan régional de développement (P.R.D.) était un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; qu'ils se réfèrent également au rapport de l'auditeur dans l'affaire pendante sous le numéro de rôle A.130.553/XIII-2885, relative au plan régional de développement; qu'ils soutiennent que l'article 38 du CoBAT contient, en ce qui concerne le plan communal de développement (P.C.D.), une disposition analogue à l'article 21 du même Code, relatif au P.R.D., et qu'en conséquence, le P.C.D. doit, comme le P.R.D., être considéré comme un acte réglementaire susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'en outre, quant à leur intérêt au recours, les requérants exposent qu'ils sont propriétaires des immeubles situés place du Jeu de Balle, 11-16, à Bruxelles, qui sont concernés par les mesures contenues dans l'acte attaqué, à savoir le classement de leurs immeubles, actuellement affectés comme hôtel (l'hôtel "Galia"), dans une zone de revalorisation prioritaire de la fonction résidentielle et dans une zone de rénovation du logement, dans lesquelles la priorité est donnée au logement par rapport à toutes les autres fonctions;

Considérant que les parties adverses soulèvent les exceptions d'irrecevabilité suivantes :

- 1° les requérants n'établissent pas qu'ils sont titulaires d'un droit de propriété sur les immeubles sis place du Jeu de Balle, 11-16;
- 2° les requérants ne soutiennent pas avoir subi une quelconque lésion liée à l'entrée en vigueur du P.C.D.;
- 3° le plan communal de développement est indicatif dans toutes ses dispositions (article 38, alinéa 1^{er}, du CoBAT); il n'a valeur réglementaire que dans le cadre d'allocations d'aides publiques (arrêts du Conseil d'Etat n^{os} 73.500 et 73.501 du 6 mai 1998, en cause A.S.B.L. Association des comités de quartier ucclois et consort et A.S.B.L. Comité de quartier Longchamp-Messidor et consort, arrêts relatifs au P.R.D., mais transposables aux P.C.D.); or, les requérants ne fondent pas leur intérêt sur un refus d'allocation de subsides, mais sur la crainte de ne pas pouvoir réaliser le projet d'extension de leur hôtel en raison de la contrariété apparente de celui-ci avec les orientations consacrées par le P.C.D.;
- 4° l'intérêt des requérants est limité aux dispositions du plan communal de développement qui concernent les parcelles dont ils sont propriétaires et au sujet desquelles ils pourraient faire valoir un intérêt; les parties adverses se réfèrent à cet égard à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 21.236 du 11 juin 1981, en cause Vanden Bulcke;

Considérant qu'en réplique, en ce qui concerne la première exception d'irrecevabilité, les requérants déposent la preuve de leurs titres de propriété; que, pour ce qui a trait aux deuxième et troisième exceptions d'irrecevabilité, les requérants renvoient à nouveau aux arrêts du Conseil d'Etat n^{os} 73.500 et 73.501 du 6 mai 1998, en cause A.S.B.L. Association des comités de quartier ucclois et consort et A.S.B.L. Comité de quartier Longchamp-Messidor et consort, qui ont considéré que le plan régional de développement était un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, au motif que l'article 23, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU) "interdit au Gouvernement d'accorder des aides autrement que «dans le respect des dispositions du plan, même indicatives»; que, ce faisant, il attribue aux dispositions qualifiées d'indicatives une force obligatoire à l'égard des décisions d'octroi d'aides; que ces dispositions reçoivent ainsi, nonobstant leur dénomination, un caractère réglementaire, quand bien même celui-ci est de portée restreinte; qu'il s'ensuit que ces dispositions «indicatives» constituent des règlements qui sont susceptibles de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat dans la mesure où leur contenu est normatif"; qu'ils observent que, dans ces recours, les requérants se prévalaient du préjudice qu'ils subiraient "du fait de la gestion envisagée de l'avenue Churchill, en termes de trafic, d'emplacements de parking et de

nuisances sonores et nullement de la perte d'aides octroyées antérieurement"; qu'ils ajoutent qu'au demeurant, le P.C.D. doit être considéré comme un acte interlocutoire contre lequel un recours en annulation peut être introduit; qu'à leur estime, le P.C.D. ne peut être réduit, comme le prétendent les parties adverses, à "un ensemble de déclarations d'intentions diverses de l'autorité politique, dénué de tout effet de droit à l'égard de l'administré" mais au contraire, comme l'article 32 du CoBAT le prévoit, le P.C.D. "constitue un instrument de planification global du développement communal dans le cadre du développement durable"; qu'ils soutiennent qu'en l'espèce, "le P.C.D. attaqué prévoit clairement l'adoption de mesures qui auront pour but de protéger et renforcer le logement et qui pourront préjudicier les requérants dans l'exploitation de l'hôtel"; qui plus est, observent-ils, les requérants bénéficient d'un permis d'urbanisme contre lequel un recours en annulation est pendant devant le Conseil d'Etat, de sorte qu'en cas d'annulation, "les mesures du P.C.D. attaqué, uniquement favorables au logement, rendront tout octroi d'un nouveau permis nettement plus difficile et plus incertain"; qu'en ce qui concerne la quatrième exception d'irrecevabilité, les requérants s'en réfèrent à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant, en ce qui concerne la première exception d'irrecevabilité, que les requérants communiquent en pièce n° 4 de leur dossier deux attestations de propriété des immeubles sis place du Jeu de Balle, 11-16, à Bruxelles; qu'ainsi, l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue;

Considérant, à propos de la troisième exception d'irrecevabilité, que dans ses arrêts n^{os} 73.500 et 73.501 du 6 mai 1998, en cause A.S.B.L. Association des comités de quartier ucclois et consort et A.S.B.L. Comité de quartier Longchamp-Messidor et consort, le Conseil d'Etat a statué comme suit à propos de la recevabilité des recours introduits contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995 arrêtant le plan régional de développement :

" Considérant que les effets du plan régional de développement sont déterminés par l'article 23 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, rédigé comme suit :

« Le plan a force obligatoire et valeur réglementaire dans ses dispositions relatives à l'affectation du sol, mentionnées dans le plan comme ayant cette force et cette valeur.

Le plan est indicatif dans ses autres dispositions.

L'octroi d'aides par l'Exécutif à des personnes physiques ou morales, privées ou publiques ne peut s'effectuer que dans le respect des dispositions du plan, même indicatives.

A l'exception des dispositions relatives à l'affectation du sol visées au premier alinéa, le plan régional de développement cesse de produire ses effets dès que l'Exécutif a approuvé le nouveau plan régional de développement, conformément à la procédure prévue aux articles 18 et 19, ou à défaut, au terme de l'année qui suit l'installation du nouveau conseil de la Région de Bruxelles-Capitale»;

Considérant que l'alinéa 3 de cet article interdit au Gouvernement d'accorder des aides autrement que «dans le respect des dispositions du plan, même indicatives»; que, ce faisant, il attribue aux dispositions qualifiées d'indicatives une force obligatoire à l'égard des décisions d'octroi d'aides; que ces dispositions reçoivent ainsi, nonobstant leur dénomination, un caractère réglementaire, quand bien même celui-ci est de portée restreinte; qu'il s'ensuit que ces dispositions «indicatives» constituent des règlements qui sont susceptibles de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat dans la mesure où leur contenu est normatif";

que les alinéas 1^{er} et 3 de l'article 38 du CoBAT, relatif au P.C.D., sont rédigés dans les mêmes termes que les alinéas 1^{er} et 3 de l'article 21 du même Code, relatif au P.R.D., à savoir :

" Le projet de plan et le plan sont indicatifs dans toutes leurs dispositions.

(...)

L'octroi d'aides à des personnes physiques ou morales, privées ou publiques ne peut s'effectuer que dans le respect des dispositions du plan ou du projet du plan.

(...)"

que l'interprétation donnée à ces dispositions par les arrêts précités du Conseil d'Etat s'applique aussi au P.C.D. : parce que le Gouvernement ne peut accorder des aides que dans le respect des dispositions du plan, il faut considérer que ces dispositions, même qualifiées expressément d'indicatives par le texte du CoBAT, ont en réalité un caractère réglementaire et sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que la troisième exception d'irrecevabilité doit être écartée;

Considérant, quant à la deuxième exception d'irrecevabilité, que les requérants exposent que le P.C.D. leur cause grief dans la mesure où leurs immeubles, actuellement affectés comme hôtel (l'hôtel "Galia"), se retrouvent dans une zone de revalorisation prioritaire de la fonction résidentielle et dans une zone de rénovation du logement, dans lesquelles la priorité est donnée au logement par rapport à toutes les autres fonctions; que, plus précisément, les requérants affirment que ces mesures "auront pour but de protéger et renforcer le logement et (...) pourront préjudicier les requérants dans l'exploitation de l'hôtel";

Considérant que la zone de rénovation du logement est définie comme une "zone où a été constaté (sic) une dégradation du bâti, une population défavorisée, des

sites économiques désaffectés", et dans laquelle "le logement et les espaces publics ont besoin d'être rénovés, une mixité sociale de logements, de typologie doivent être réintroduits (sic)" (P.C.D., "Lignes de force", p. 46); qu'elle figure, en ce qui concerne le Pentagone, sur le plan n° 5 (intitulé "politique en matière de logement") des "lignes de force" du P.C.D.;

Considérant que la zone de revalorisation prioritaire de la fonction résidentielle n'est pas définie dans le P.C.D.; qu'elle apparaît, en ce qui concerne le Pentagone, sur le plan n° 1 (intitulé "revitaliser l'habitat") des "lignes de force" du P.C.D., comme un vaste périmètre englobant aussi bien des zones de renforcement du logement que des zones de rénovation du logement et des zones de reconquête du logement (voy. en parallèle les plans n°s 1 et 5);

Considérant que les requérants donnent à la zone de rénovation du logement un sens qu'elle n'a pas; qu'il ne s'agit pas de protéger et de renforcer le logement, au détriment des commerces par exemple, comme c'est le cas en zone de reconquête du logement ou en zone de renforcement du logement, mais bien de rénover l'habitat dégradé existant; que le classement des propriétés des requérants en zone de rénovation du logement n'aura donc pas pour effet de préjudicier ceux-ci dans l'exploitation de leur hôtel, quand bien même le permis d'urbanisme accordé aux requérants viendrait à être annulé par le Conseil d'Etat;

Considérant que la ville de Bruxelles écrit ce qui suit dans son dernier mémoire :

" La première partie adverse considère, pour ce qui la concerne, que la notion de «zone de revalorisation prioritaire de la fonction résidentielle» et celle de «rénovation du logement» contiennent incontestablement la mise en avant privilégiée de la fonction de logement par rapport à toute autre fonction, en ce compris la fonction de commerce ou d'activité hôtelière comme en l'espèce.

Les options défendues par le plan communal de développement favorisent incontestablement le logement et principalement celui-ci";

Considérant que la thèse ainsi défendue par la ville de Bruxelles est nuancée par la Région de Bruxelles-Capitale, dont le Gouvernement a approuvé le plan communal de développement de la ville, lorsqu'elle écrit dans son dernier mémoire ce qui suit :

" Enfin, même si les zones de rénovation du logement et de revalorisation prioritaire de la fonction résidentielle doivent être interprétées comme privilégiant la fonction de logement par rapport à toutes les autres (avec une approche différente de celles consacrées pour les zones «de reconquête» et «de renforcement» du logement), ce

soutien au logement, s'il est susceptible de se concrétiser dans certains cas au détriment des autres fonctions, ne peut cependant être compris, ainsi que le font les requérants, comme emportant la volonté de faire totalement disparaître des quartiers concernés les autres fonctions qui sont également indispensables à la ville.

La survie de ces dernières ne pouvant être considérée comme automatiquement menacée du seul fait de l'existence du PCD, les requérants doivent en l'espèce rapporter la preuve concrète de ce que ce plan leur cause effectivement grief dans le cadre de l'exercice de leur activité hôtelière";

Considérant que la thèse de la Région correspond plus exactement aux termes mêmes du plan communal de développement ainsi qu'il a été exposé ci-avant;

Considérant que la requête est par conséquent irrecevable par défaut d'intérêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des requérants à concurrence de 175 euros chacun.

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