

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183.640 du 30 mai 2008

A. 151.527/XV-674

En cause :

1. DE MEYER-DOYEN Lucy,
2. DE MEYER Bernard,
3. DE MEYER Luc,
4. DE MEYER-DAHAN Thérèse,
ayant tous élu domicile chez
Mes M. DENYS, avocat
De Quirinilaan, 2,
1560 Hoeilaart,

contre :

La Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.
ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
Boulevard de la Cambre, 27,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT,

Vu la requête introduite le 6 mai 2004 par Lucy DE MEYER-DOYEN, Bernard DE MEYER, Luc DE MEYER et Thérèse DE MEYER-DAHAN, déclarant agir ensemble en leur qualité d'ayants droit de feu Roger DE MEYER, qui demandent l'annulation de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 janvier 2004 procédant au retrait de l'arrêté du 22 septembre 1994 portant classement du site du KATTEBROECK à Berchem-Sainte-Agathe et entamant la procédure de classement comme site du KATTEBROECK sis à Berchem-Sainte-Agathe;

Vu le dossier administratif;

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;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 24 avril 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 mai 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. DENYS et Me DEFRAITEUR, *loco* Me J. de LANNOY, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me Chr. LEPINOIS, *loco* Me Ph. COENRAERTS, avocat, 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:

Les requérants sont propriétaires de terrains en majeure partie non bâtis situés à Berchem-Sainte-Agathe à front de la rue Potaerde, de la rue de Dilbeek et de la rue des Chats, et cadastrés, section A, n^{os} 236a, 236h, 237b, 238b, 241e5 et 241g5, d'une superficie d'environ 1 ha 45 a 36 ca. Selon les requérants, ces terrains forment avec les propriétés riveraines un ensemble cohérent de 4 ha 4 a 40 ca.

Le 17 septembre 1984, le collège des bourgmestre et échevins de Berchem-Sainte-Agathe a délivré notamment à Roger DE MEYER, un permis de lotir autorisant le lotissement de tout le coté ouest de la rue des Chats (57 parcelles). Les terrains appartenant aux requérants ne sont que très partiellement compris dans ce lotissement (la parcelle 241g5 et une partie de la parcelle 241e5). Au plan régional d'affectation du sol, l'espace compris entre la rue des Chats, la rue Potaerde, la rue de Dilbeek, l'avenue du Roi et le ruisseau du Molenbeek est inscrit pour partie en zone verte ou zone verte de haute valeur biologique et pour partie en zone d'habitation à prédominance résidentielle. Les terrains des requérants qui ne sont pas compris dans le lotissement sont en zone verte ou zone verte de haute valeur biologique.

Un arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 septembre 1994 classe comme site, en raison de sa valeur scientifique, esthétique et historique, sous le nom de «Kattebroeck», une zone qui inclut principalement la partie longeant le ruisseau ainsi que l'ancienne rue des Chats, et n'englobe pas la totalité des parcelles cadastrées section A, n^{os} 236a, 236h, 237b, 238b, 241e5 et 241g5, lesquelles sont reprises pour le surplus en zone de protection. Cet arrêté énumère six conditions particulières de conservation, dont la première interdit d'effectuer tous travaux de terrassement, construction, fouilles, ouverture de carrière ou travaux quelconques d'exploitation, sondages, creusement de puits, en général, tous travaux de nature à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation. Il a fait l'objet de deux recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat, qui se sont clôturés l'un par un désistement (arrêt n° 55.164, 14 septembre 1995, *Biermans-Houben*), l'autre par un non-lieu à statuer en raison du retrait de l'acte attaqué (arrêt n° 172.234, 13 juin 2007, *n.v. Federale Immobiliën Venootschap van het Bouwbedrijf*).

Le 8 novembre 1999, le collège des bourgmestre et échevins propose d'étendre le classement et introduit, conformément à l'article 18, § 2, 1°, de l'ordonnance du 4 mars 1993, une demande de classement pour les parcelles cadastrées section A n° 252g2, une partie de l'ancien chemin vicinal, 236a, 236h (partie), 237b, 251b2, 247e, 249m, 251b partie, 241f3, 240g, 241e5, 241f5, 241g5, 238b. Cette délibération vise la nécessité de préserver les espaces verts remarquables subsistant sur le territoire communal et considère que les dispositions urbanistiques applicables à cette zone ne permettent pas de garantir à terme l'intégrité biologique et hydrologique de la partie du site qui a déjà fait l'objet d'un classement.

La demande justifie comme suit la proposition : «Ces parcelles complètent la zone humide du Kattebroeck classé le 22/09/1994 dont la préservation est intimement liée au maintien du contexte hydrologique et biologique environnant. Toute intervention sur les prairies contiguës au site déjà classé mettrait en péril les qualités patrimoniales particulières de cette zone semi-naturelle par un assèchement irrémédiable de la zone marécageuse. La poursuite du front de bâtisse le long des voiries bordant les terrains proposés au classement compromettrait en outre les qualités paysagères des lieux.»

La proposition est accompagnée d'une «description sommaire du site» rédigée comme suit:

«Le “Kattebroeck”

Le lieu dit “Kattebroeck” à Berchem-Sainte-Agathe est un des derniers vestiges du Pajottenland en Région de Bruxelles-Capitale.

Situé à quelques centaines de mètres du ring et à quelques minutes (en tram ou en bus) du centre ville, il offre aux citadins un étonnant contraste par son calme et sa population: vaches et chevaux y vivent côte à côte à la bonne saison.

Sa superficie totale (environ 4,5 ha), reprise en zone à bâtir au plan de secteur et partiellement en zone verte au projet de PRAS, fait l'objet de projets de lotissements depuis plusieurs années. En 1994, environ 1/3 du site a été classé.

Composé de prairies marécageuses descendant en pente douce vers un fond de vallée humide occupé par une des plus vastes roselières en région bruxelloise (en partie inondée de façon permanente), de zones de magno-cariçaies (carex), d'un ruisseau alimenté par des sources et suintements, le site est bordé d'une rangée de saules têtards. Une rivière et un sentier champêtre le traversent.

Toutes les espèces inféodées aux milieux humides de la région sont présentes sur le site et la roselière offre un habitat de prédilection pour l'avifaune aquatique : rousserolle verderolle et effarvate, poule d'eau, canard colvert, héron cendré et surtout la bécassine des marais devenue excessivement rare dans notre région.

La diversité du biotope, encore accentuée par le voisinage d'un bois inclus dans une propriété privée, permet également d'observer des espèces aussi diverses que pic vert, épeiche, bécasse des bois, petit gravelot, bruant des roseaux, troglodyte, accenteur mouchet, mésange mais aussi buse variable, faucon crécelle, épervier, *etc.*

Aidé par un subsidé régional, le comité de quartier assume la gestion du site en collaboration avec les autorités communales et organise des visites guidées pour les écoles et groupements divers.»

Le 13 juin 2000, le président et le secrétaire de la Commission royale des monuments et des sites écrivent au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale qu'en sa séance du 7 juin 2000, la Commission a émis un avis favorable au sujet de la demande d'extension du périmètre du classement du site du Kattebroeck. Cette lettre indique, sur le vu de relevés détaillés de la végétation réalisés par M. Tanghe, que la richesse et la rareté spécifiques et écosystémiques de la partie venant en extension ne sont pas exceptionnelles et que les prairies investiguées ne renferment aucune espèce franchement hygrophile, et elle ajoute:

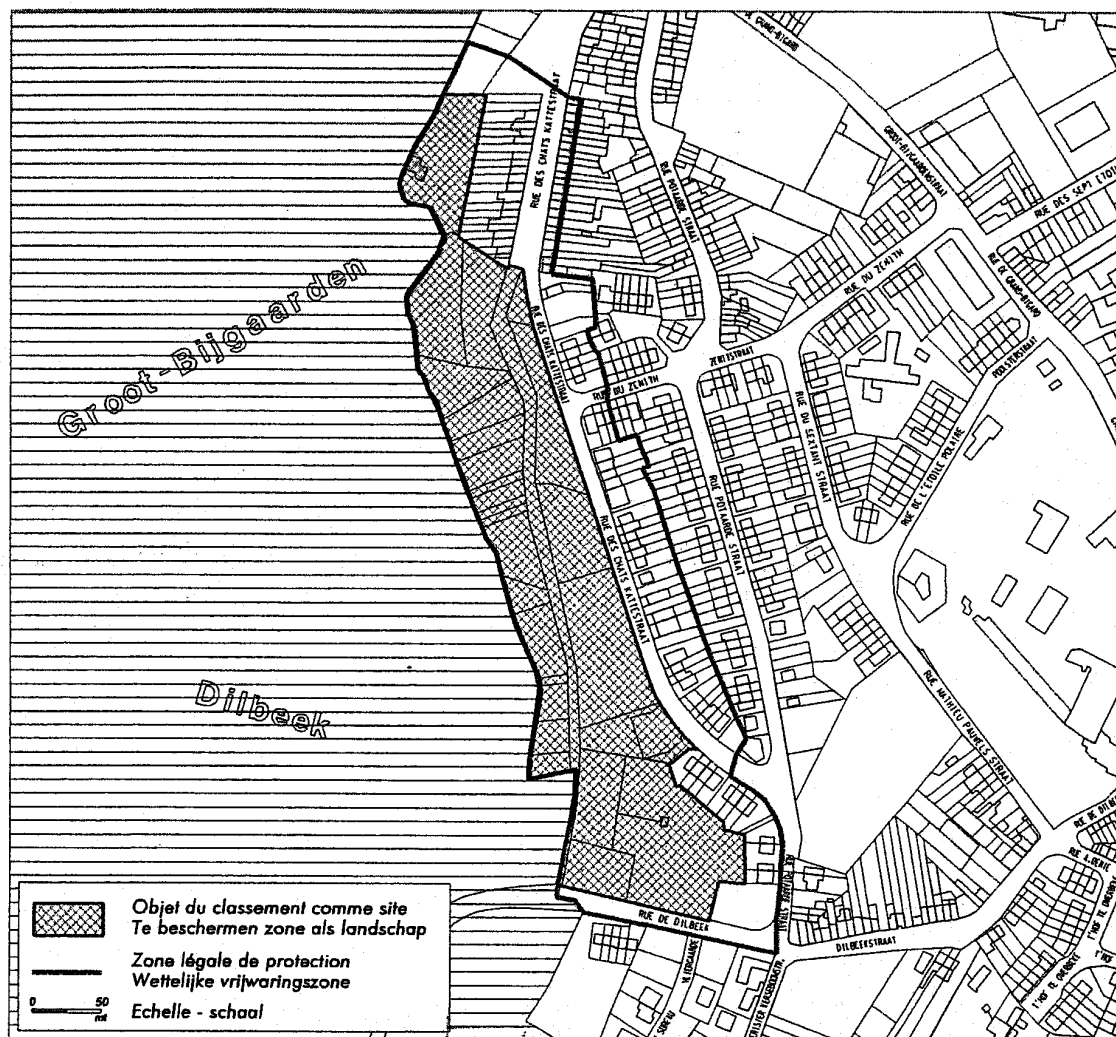
«Cette constatation n'empêche pas toutefois que les prairies en question et le terrain en légère pente qu'elles occupent fassent partie intégrante du paysage écologique de la vallée avec ses relations hydrologiques entre la zone franchement marécageuse du fond et les versants très évasés faisant partie de son impluvium d'alimentation en eau. Les sources et suintements qui jalonnent le bas de la pente, le long du sentier du Kattebroeck, témoignent d'ailleurs de la présence d'un exutoire de la nappe.

Toute construction, même partielle de ce terrain compromettrait le maintien non seulement de la zone humide elle-même, mais aussi le paysage rural relictuel dont elle fait partie.

La demande qui porte sur l'extension du périmètre de classement du site actuel du Kattebroeck à l'ensemble des terrains situés en contrebas de la rue des Chats et le long de la rue de Dilbeek, est tout à fait fondée et un des attendus de la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la commune en résume bien la justification : "les dispositions urbanistiques applicables à cette zone ne permettent pas de garantir à terme l'intégrité biologique et hydrologique de la partie du site qui a déjà bénéficié d'un classement".

La Commission peut donc souscrire à cette proposition qui est d'ailleurs tout à fait cohérente avec les avis qu'elle a émis sur trois projets successifs d'urbanisme de la zone en question.»

Par arrêté du 15 janvier 2004, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale retire l'arrêté du 22 septembre 1994 et entame la procédure de classement comme site du «Kattebroeck» des parcelles mentionnées par la commune en raison de leur intérêt scientifique, historique et artistique; il prévoit une zone de protection mais n'énumère pas de condition spéciale de conservation. Son annexe I décrit le site et son intérêt. Son annexe II délimite comme suit le site et sa zone de protection:



Il s'agit de l'arrêté attaqué. Il a été publié par mention au *Moniteur belge* du 15 mai 2004 avec son plan de délimitation et notifié aux propriétaires par des courriers du 9 mars 2004.

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'ordonnance relative à la conservation du patrimoine du 4 mars 1993, des articles 2 et suivants de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, de neutralité, d'impartialité, de confiance en l'autorité administrative et de continuité du service public,

en ce que, première branche, l'arrêté attaqué insère leurs terrains dans le périmètre du site dit du Kattebroeck,

alors que ces terrains n'en font nullement partie; qu'ils exposent en substance qu'il ressort de l'arrêté du 22 septembre 1994 que ces terrains font partie de la zone de protection du site mais non de la zone classée elle-même, que la superficie de ce site est de l'ordre de 1,5 hectares, tandis que l'arrêté attaqué indique qu'il couvrirait une superficie de l'ordre de 4,5 hectares, qu'aucun élément de la motivation de l'arrêté du 15 janvier 2004 ne permet de comprendre comment ou pourquoi la superficie du Kattebroeck aurait triplé en dix ans, et que le retrait de l'arrêté du 22 septembre 1994 ne permet pas à l'autorité de faire comme si celui-ci n'avait jamais existé; qu'ils ajoutent que cette lacune dans la motivation de l'arrêté attaqué ne leur permet pas de savoir si l'intention du Gouvernement est d'ouvrir la procédure de classement à l'égard du seul site du Kattebroeck couvrant une superficie de 1,5 hectares, auquel cas ce serait par erreur que leurs terrains seraient visés ou si la procédure porte sur une superficie plus étendue que celle du Kattebroeck puisque cette éventualité est contredite par le fait que l'arrêté du 15 janvier 2004 déclare ne viser que ce seul site; qu'ils ajoutent, dans le mémoire en réplique, qu'il existe un doute quant à la localisation du site du Kattebroeck et que l'arrêté attaqué ne motiverait nullement les raisons pour lesquelles la situation aurait été modifiée depuis l'arrêté du 22 septembre 1994 qui n'a pas repris leurs parcelles dans le périmètre classé pour les inscrire que dans une zone de protection, ce qui impliquerait, à leurs yeux, l'aveu qu'elles ne présenteraient pas l'intérêt requis pour un classement;

en ce que, deuxième branche, l'arrêté attaqué ne justifie nullement l'intérêt qu'il y aurait à entamer une procédure de classement étendue à leurs terrains,

alors qu'au stade de l'ouverture de la procédure l'intérêt qui doit être motivé est l'intérêt à entamer la procédure de classement; que, dans les développements de cette branche, ils exposent que l'arrêté attaqué ne justifie pas l'intérêt qu'il y aurait à étendre le périmètre de la zone à classer, qu'aucun changement par rapport à la situation de septembre 1994 n'est évoqué, de sorte qu'il n'est pas possible de savoir pourquoi, alors qu'en 1994 il n'y avait aucun intérêt à entamer une procédure de classement à l'égard de leurs terrains, il y en a en 2004; qu'ils critiquent particulièrement le motif selon lequel «des constructions le long de la Rue de Dilbeek couperaient la perspective depuis ce point de vue, le long de la rue des Chats», qui est à leurs yeux «particulièrement abscons pour ne pas dire incompréhensible»; qu'ils exposent qu'il ne suffit pas d'énumérer la flore déjà présente en septembre 1994 sans pour autant être jugée à l'époque d'un intérêt écologique tel qu'il y a lieu d'entamer une procédure de classement; qu'ils citent le passage de l'annexe I à l'arrêté attaqué aux termes duquel «le tronçon du fond de la vallée entre l'extrémité nord de la rue des Chats et de la rue

de Dilbeek forme un tout indissociable et solidaire tant au plan écologique qu'hydrologique», et indiquent «qu'aucun changement n'étant intervenu – ni surtout évoqué dans l'arrêté du 15 janvier 2004 – dans les courbes de niveau ou dans les caractéristiques écologiques et paysagères du site, l'arrêté doit indiquer quels sont les motifs qui font qu'existe désormais “un tout indissociable et solidaire tant au plan écologique qu'hydrologique” justifiant l'intérêt d'ouvrir une procédure de classement alors que tel n'était pas le cas en septembre 1994»; que dans le mémoire en réplique, ils critiquent les motifs relatifs à la disparition des «perspectives» et au rôle des dispositions urbanistiques (alors que les terrains leur appartenant sont déjà en majorité en zone verte), ils invoquent le rapport de M. Tanghe faisant état de l'absence de dévaluation du site d'un point de vue paysager, ils affirment qu'aucune modification de la situation de fait (paysage ou perspective du site ou écologique) ne justifierait le changement d'attitude par rapport à l'arrêté du 22 septembre 1994; qu'ils allèguent également qu'un seul relevé phytosociologique a été réalisé sur les terrains leur appartenant, qu'il n'y aurait aucun changement dans la disposition des lieux ou de la flore permettant de justifier l'intérêt d'un classement inexistant il y a dix ans, que les instances consultées en 1994 et en 2004 se contrediraient, que le retrait ne dispenserait pas la partie adverse de motiver pourquoi leurs terrains qui n'avaient en 1994 qu'une faible valeur biologique ne permettant pas de fonder un classement, présentent soudain une très haute valeur biologique imposant un classement; qu'ils affirment que tant l'expert Christiaens que l'IBGE auraient été convaincus qu'un drainage de la zone à bâtir ne peut pas nuire au site, ce qui démontrerait, selon eux, qu'il serait erroné de soutenir que la zone serait indissociable au point de vue écologique et hydrologique;

en ce que, troisième branche, l'arrêté attaqué renvoie notamment à l'avis favorable de la CRMS rendu en sa séance du 7 juin 2000 et à l'étude phytosociologique établie le 12 juin 2001 par le laboratoire de botanique systématique et de phytosociologie de l'ULB,

alors qu'il ressort de l'examen des documents que l'étude phytosociologique en question a été réalisée par le professeur Tanghe qui, outre sa fonction de directeur du laboratoire de botanique systématique et de phytosociologie de l'ULB, est également membre de la Commission royale des monuments et sites; qu'ils font principalement valoir que le professeur Tanghe est intervenu à de très nombreuses reprises dans le cadre de ce dossier, que ce soit à l'occasion de l'adoption de l'arrêté du 22 septembre 1994 ou de celle de l'arrêté du 15 janvier 2004, qu'en d'autres termes le professeur Tanghe et, par voie de conséquence la CRMS elle-même, se sont prononcés dans ce dossier en tant que juges et parties, et qu'en tout état de cause, ils ne peuvent avoir aucune garantie quant à l'indépendance avec laquelle la CRMS a donné son avis favorable du 7 juin 2000 pas plus qu'ils n'en ont à l'égard de celle avec laquelle le

professeur Tanghe a effectué ses analyses et prélèvements; que dans le mémoire en réplique, ils se prévalent des changements de position du professeur Tanghe, qui ont chaque fois déterminé la CMRS et le gouvernement, et prétendent que le professeur Tanghe n'aurait pas donné d'explication au sujet de ces changements, ce dont ils déduisent un manque d'indépendance de la commission dont celui-ci est membre;

Considérant qu'un exposé des moyens implique l'indication de la règle de droit qui aurait été violée et l'indication de la manière dont elle l'aurait été; que la requête invoque la violation de l'ordonnance du 4 mars 1993, sans mentionner les articles qui auraient été violés; que, dans son texte applicable à l'époque de l'arrêté attaqué, cette ordonnance comprenait plus de cinquante articles et les développements du moyen ne permettent pas de discerner avec précision en quoi l'arrêté attaqué aurait méconnu l'ordonnance; que ni le «principe général de bonne administration», ni le principe de «neutralité», ni le principe de «confiance en l'autorité administrative», ne constituent des règles de droit identifiables avec précision et dont la méconnaissance pourrait fonder un moyen d'annulation; que le moyen n'expose pas en quoi le principe de la continuité du service public aurait été enfreint par l'arrêté attaqué; que dans la mesure où il invoque la violation des ces «règles», le premier moyen est irrecevable;

Considérant que le moyen invoque également la violation des articles 2 et suivants de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que cette loi, aux termes de son article 6, ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle de certains actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par ses dispositions; qu'en l'espèce, les dispositions combinées des articles 19, § 1^{er}, alinéa 3, 8, § 1^{er}, et 2, 1^o, de l'ordonnance du 4 mars 1993 exigent une motivation plus contraignante que la loi du 29 juillet 1991, laquelle de ce fait n'est pas applicable; qu'en tant qu'il invoque la violation de cette loi, le moyen manque en droit;

Considérant qu'en tant que le moyen invoque la violation du principe d'impartialité, c'est-à-dire en sa troisième branche, aucune illégalité ne résulte du fait que la Commission royale des monuments et des sites, qui n'est pas un organe juridictionnel, a demandé à l'un de ses membres de faire un rapport sur les caractéristiques d'un site; que rien n'interdit non plus que ce membre change d'avis au cours de l'étude d'un dossier, même sans révéler à suffisance ses raisons; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un second moyen du détournement et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'arrêté du 15 janvier 2004 a été adopté en suite de la délibération du 8 novembre 1999 du collège des bourgmestre et échevins de Berchem-Sainte-Agathe dont il reprend implicitement la motivation en s'y référant explicitement; qu'ils soutiennent en substance que l'objectif de l'arrêté attaqué est de faire obstruction aux effets de la réglementation urbanistique existante et représente un soutien actif à la commune dans la violation par celle-ci des engagements contractuels qu'elle a souscrits en juillet 1983; qu'ils exposent que jusqu'à l'adoption du premier projet de PRAS le 16 juillet 1998, leurs terrains étaient situés en zone d'habitat dans les différents plans d'aménagement en vigueur, qu'à la suite de l'adoption du PRAS le 3 mai 2001, une partie de ces terrains a été classée en zone verte et une autre en zone d'habitation à prédominance résidentielle, et que le but du classement est de contrecarrer les effets de la réglementation urbanistique existante; qu'en réplique, ils affirment qu'aucun élément du dossier administratif ne justifie l'intérêt de l'ouverture de la procédure étendue à des terrains qui dix ans plus tôt ne présentaient pas cet intérêt, aucune motivation de l'arrêté attaqué ne venant justifier un changement d'intérêt et le gouvernement étant parfaitement informé de l'existence de la convention de juillet 1983; qu'ils jugent dès lors manifeste que la partie adverse n'a eu d'autre but que de renforcer l'obstruction de la commune aux effets de la réglementation urbanistique existante et à l'exécution de la convention en donnant à celle-ci des arguments pour échapper à la responsabilité qui lui incombe pour l'inexécution prétendue de ses obligations contractuelles et se retrancher à cette fin derrière la nouvelle affectation planologique de la zone;

Considérant que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir, à défaut d'identifier une règle de droit qui aurait été violée;

Considérant, en tant que le moyen est pris du détournement de pouvoir, que l'arrêté attaqué repose sur une motivation longuement exposée dans son annexe I, et liée à l'intérêt scientifique, historique et artistique que présente le site classé; que les objectifs poursuivis sont de ceux que l'autorité est habilitée à poursuivre en application de la législation sur la conservation du patrimoine immobilier, et n'ont, en soi rien d'illicite; que la circonstance que la commune de Berchem-Sainte-Agathe a, vingt ans plus tôt, envisagé d'aménager autrement ce site et a pris des engagements en ce sens – engagements au demeurant subordonnés, selon l'article 8 de la convention du 5 juillet 1983, à la condition de l'approbation par arrêté royal du P.P.A. modificatif, dont rien n'indique qu'elle aurait été réalisée – ne lui interdit pas de modifier ultérieurement ses options et de privilégier à présent l'intégrité biologique et hydrologique de la partie du

site qui a déjà fait l'objet d'un classement en triplant la superficie classée; que rien n'indique que l'arrêté attaqué, qui émane de la Région et non de la commune, poursuivrait un but illicite;

Considérant que l'affirmation que l'arrêté attaqué procéderait de la volonté de contrecarrer les effets de la réglementation urbanistique existante manque en fait, vu que le PRAS range la plus grande partie des parcelles appartenant aux requérants en zone verte, entièrement compatible avec le classement, et qu'en ce qui concerne les autres parcelles, le PRAS autorise la réalisation d'espaces verts dans toutes les zones, en ce compris les zones d'habitat (prescription 0.2); que le moyen n'est pas fondé;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente mai deux mille huit par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K. T. GAYIBOR.

M. LEROY.