

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.294 du 16 septembre 2008

A. 186.854/XV-713

En cause :

HENRICOT Marc,
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
Place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 janvier 2008 par Marc Henricot, qui tend à la suspension de l'exécution et à l'annulation du permis d'urbanisme que le fonctionnaire délégué a accordé le 24 mai 2007 à la Donation Royale, en vue de la construction de bureaux, incluant du logement, rue Bréderode, n°s 27 à 29, et rue de la Pépinière, n°s 36 à 40, à (1000) Bruxelles;

Vu la note d'observations de la partie adverse et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat;

Vu la notification aux parties de l'ordonnance du 24 juillet 2008, les convoquant à comparaître le 2 septembre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me G. VANHAMME, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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:

La Donation Royale est propriétaire des immeubles situés rue Bréderode, n^{os} 27 et 29, – juste à côté du domicile du requérant – et rue de la Pépinière, n^{os} 36, 38 et 40. Tous ces immeubles semblent actuellement laissés à l'abandon, certains depuis de nombreuses années. Au plan régional d'affectation du sol, ces biens sont situés en zone d'habitation et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement. Une façade de l'immeuble qui forme le coin entre les deux rues borde la place du Trône, laquelle est un «espace structurant».

Le 25 novembre 2004, le collège des bourgmestre et échevins de Bruxelles a demandé le classement de l'immeuble sis rue Bréderode n^o 29 en ce qui concerne les façades, la toiture, la charpente, les caves, la cage d'escalier et les structures internes du bâtiment. Cette demande a reçu le 16 février 2005 un avis de la Commission royale des monuments et des sites (CMRS) favorable à l'ouverture de la procédure de classement concernant la totalité de la maison située rue Bréderode n^o 29, en raison de sa valeur historique, artistique et esthétique. Le dossier administratif ne permet pas de déterminer quelle suite y a été réservée. Tous les immeubles concernés ont été construits avant le 1^{er} janvier 1932 et sont, en vertu de l'article 333 du COBAT, à titre transitoire, considérés comme inscrits d'office à l'inventaire du patrimoine immobilier de la région jusqu'à la publication de cet inventaire.

En avril 2004, la Donation Royale dépose une première demande de permis d'urbanisme en vue de démolir les immeubles en cause (avec maintien de la façade d'angle du n^o 29 rue Bréderode) pour les remplacer par des immeubles présentant des gabarits plus importants et affectés à des bureaux et un logement. Le 22 septembre 2004, la Commission royale des monuments et des sites émet un avis défavorable au motif que chacun des immeubles concernés présente des qualités architecturales intrinsèques. Le 19 octobre 2004, la commission de concertation donne également un avis défavorable, à l'unanimité. Ce projet semble avoir été abandonné.

En avril 2005, la Donation Royale introduit auprès du fonctionnaire délégué une seconde demande de permis d'urbanisme, qui n'aurait été considérée comme complète que le 27 avril 2006. Selon ce projet, tous les immeubles seraient démolis et reconstruits pour être affectés à des bureaux (1.310 m²) et un logement (350 m²) au n° 27 de la rue Bréderode. Le projet est soumis à la CRMS qui donne le 10 mai 2006 un avis défavorable. Une enquête publique est organisée du 26 mai au 9 juin 2006, et plusieurs réclamations sont déposées; le requérant demande à être entendu par la commission de concertation. Lors de sa réunion du 20 juin 2006, la commission de concertation émet, à l'unanimité, un avis défavorable au motif que le projet n'a pas rencontré les objections formulées au sujet du précédent projet concernant le patrimoine et l'affectation à des bureaux dans une zone que le PRAS destine à l'habitation. Le 20 juillet 2006, le collège des bourgmestre et échevins de Bruxelles émet également un avis défavorable pour la raison que le nouveau projet prévoit un gabarit excessif rue de la Pépinière et ne répond pas aux remarques émises par le collège en matière de protection du patrimoine, du bon aménagement des lieux, de mixité et d'indépendance des logements à l'égard de la fonction de bureaux. L'avis est transmis le 26 juillet 2006 au fonctionnaire délégué. Celui-ci, dans sa décision du 24 mai 2007 a refusé d'y avoir égard parce qu'il a été émis plus de trente jours après la demande émanant de l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; pour lui, l'avis est réputé favorable. Le 11 octobre 2006, le fonctionnaire délégué décide, en application de l'article 191 du COBAT, d'imposer une condition qui implique des modifications aux plans déposés: il s'agit d'affecter exclusivement à des logements, et de manière autonome sur le plan constructif et fonctionnel par rapport à la partie bureau du complexe, la partie du projet située entre les n°s 25 et 29 de la rue Bréderode, sans augmenter le gabarit. De nouveaux plans et d'autres documents semblent avoir été déposés le 10 décembre 2006 et le 23 janvier 2007, sans que le dossier administratif permette de bien discerner en quoi ils consistent.

Le 24 mai 2007, le fonctionnaire délégué accorde à la Donation Royale le permis d'urbanisme autorisant celle-ci à reconstruire les bâtiments de bureaux rue Bréderode, n°s 27 et 29, et rue de la Pépinière n°s 36 à 40. C'est l'acte attaqué. Il porte notamment les motifs suivants:

«Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) arrêté par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001 ; que la demande est conforme à ce plan;

...

«Considérant que l'objet de la demande vise à démolir les bâtiments et à construire un immeuble de bureaux (1.555m²), en y incluant un logement au 2eme étage et sous toiture (350m²) et un garage en sous-sol (9 emplacements);

...

«Considérant que le développement du projet s'inscrit dans l'économie de la prescription générale 0.9 du P.R.A.S.; que le demandeur a pu, en effet, démontrer que l'utilisation licite du bien existant était du bureau (voir le titre de propriété, ci-annexé); que le bien se situe en zone d'habitation du PRAS; que la surface projetée des bureaux sera de 1.074,91 m², au lieu de 1.321,46 m² en situation existante (voir calcul des surfaces brutes, ci-annexé, et le formulaire de la demande de permis d'urbanisme)».

Le requérant affirme, sans être contredit, n'avoir pu prendre connaissance du permis attaqué qu'au début du mois de janvier 2008 au service de l'urbanisme de la ville de Bruxelles, après en avoir demandé une copie le 27 novembre 2007.

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 13, 24 et 28 du COBAT, des prescriptions 0.9, 0.14, 2.1, 2.2 et 2.5 du plan régional d'affectation du sol adopté par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'erreur dans les motifs et l'excès de pouvoir; qu'il soutient que le projet n'est pas conforme aux prescriptions 2.1, 2.2 et 2.5 du PRAS relatives aux zones d'habitation et que la prescription générale 0.9 n'est pas applicable en l'espèce parce qu'elle ne concerne que les immeubles dont la destination ou l'utilisation licite, ne correspondait pas aux prescriptions du PRAS à la date où celui-ci a été arrêté (le 3 mai 2001), et que le dossier n'établit, à cette date, ni une destination de bureaux autorisée par un permis d'urbanisme ni l'utilisation de fait du bien comme bureaux; qu'il fait observer que la pièce annexée à l'arrêté attaqué se limite à énumérer, sans les produire, un certain nombre de contrats de location venus à expiration avant le 29 juin 2001, et sans que l'autorité administrative procède à des investigations complémentaires;

Considérant que la partie adverse répond que, comme il est précisé dans la motivation du permis attaqué, le demandeur de permis a pu démontrer que l'utilisation licite du bien existant était du bureau, ainsi que le reconnaît la CRMS et que l'établit le titre de propriété déposé à l'appui de la demande; qu'elle soutient qu'aucune disposition du PRAS n'impose que l'utilisation licite visée à la prescription 0.9 ait perduré jusqu'à l'entrée en vigueur de ce plan, le 29 juin 1991, et que la circonstance qu'un immeuble non occupé ait été licitement utilisé comme bureau, le cas échéant jusqu'à son inoccupation, entre dans les prévisions de la prescription 0.9;

Considérant qu'aux termes de la prescription 0.9, alinéa premier, du PRAS, «Les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet de travaux de transforma-

tion, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction»; qu'il s'agit, selon le préambule de l'arrêté du 3 mai 2001 arrêtant le PRAS, d'une «clause de sauvegarde» destinée à «permettre le maintien des activités économiques existantes et d'éviter ainsi d'importantes délocalisations suivies d'une déstructuration du tissu urbain», car «cet objectif de stabilité dans la localisation des activités existantes constitue l'une des données essentielles de ce plan»;

Considérant qu'il n'est pas allégué qu'un permis d'urbanisme ou de bâtir aurait autorisé l'affectation des immeubles en cause à usage de bureaux;

Considérant que la demande de permis d'urbanisme introduite par la Donation Royale mentionne que 1321,46 m² sont actuellement affectés à usage de bureau et 535,92 m² à un «autre usage»; que toutefois, la relation des différents baux et titres d'occupation annexée à cette demande mentionne en dernier lieu, pour les n^{os} 27-29 rue Bréderode, un bail de 1983 à une a.s.b.l. à usage de bureaux et de garages, suivi, à partir de 1992 d'une «autorisation administrative d'occupation à titre précaire», pour le n^o 40 rue de la Pépinière, un bail à la Régie des Bâtiments jusqu'en 1994, et pour les n^{os} 36-38 rue de la Pépinière, un bail au Musée instrumental jusqu'en 1994; qu'il en ressort qu'aucun titre d'occupation quelconque n'est produit postérieurement à l'année 1994; que s'il est exact que les immeubles ont été occupés par des bureaux pendant plus de trente ans, les documents produits n'établissent pas qu'ils l'étaient encore en 2001; que selon un communiqué de presse de l'a.s.b.l. «Atelier de recherches et d'action urbaines» du 12 décembre 2002, l'ensemble des «trois des immeubles est depuis une dizaine d'années lamentablement laissé à l'abandon»; que la réalité du constat mentionné dans ce document, qui est annexé à la requête, n'est pas contredite par le dossier; que la note d'observations ne conteste pas que les immeubles aient été inoccupés, mais qu'elle soutient qu'aucune disposition du PRAS n'impose que l'utilisation licite ait perduré jusqu'à l'entrée en vigueur de ce plan;

Considérant que la prescription 0.9 du PRAS permet que soit maintenue une utilisation licite contraire aux prescriptions de ce plan; qu'elle établit ainsi une exception aux prescriptions graphiques du plan; que, comme toute exception, celle-ci doit être interprétée restrictivement; qu'une disposition qui vise des «immeubles existants dont la destination... ou... l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan» ne peut être étendue à des immeubles qui ont, dans un passé plus ou moins éloigné, reçu une destination ou une utilisation contraire au plan; qu'elle ne peut fonder l'affectation d'immeubles situés en zone d'habitat et laissés à l'abandon à usage de bureaux au-delà de ce que prévoit la prescription 2.2 du PRAS; que l'objectif

poursuivi par cette prescription est de permettre le maintien d'activités économiques existantes, ce qui implique qu'elle ne peut trouver à s'appliquer là où il n'existe plus aucune activité; qu'il suffit de débats succincts pour conclure que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus;

Considérant qu'en raison de l'annulation prononcée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme que le fonctionnaire délégué a accordé le 24 mai 2007 à la Donation Royale en vue de la construction de bureaux, incluant du logement, rue Bréderode, n^{os} 27 à 29, et rue de la Pépinière, n^{os} 36 à 40, à (1000) Bruxelles;

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le seize septembre deux mille huit par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

K. T. GAYIBOR.	M. LEROY.
----------------	-----------