

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 190.247 du 6 février 2009

A. 108.974/XV-854

En cause : **la s.a. COMPAGNIE FOND ROY,**

ayant élu domicile chez
Me B. PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,

ayant élu domicile chez
Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la commune d'Uccle.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 août 2001 par la s.a. COMPAGNIE FOND ROY 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 (PRAS);

Vu l'arrêt n/ 103.471 du 8 février 2002 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 12 mars 2002 par la partie requérante;

Vu la requête introduite le 22 avril 2002 par laquelle la commune d'Uccle demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 23 mai 2002 accueillant cette intervention;

Vu l'arrêt n/ 180.872 du 12 mars 2008 rouvrant les débats;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport complémentaire de Mme LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport complémentaire aux parties, la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 11 décembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 janvier 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me BAUM *loco* Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me GONTHIER *loco* Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Mme L. JERKOVIC, secrétaire d'administration, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, Mme LEYSEN, 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 du recours ont été exposés dans l'arrêt n/ 103.471 précité;

Considérant que, dans sa requête, la partie requérante justifie son intérêt à agir par sa qualité de propriétaire d'un bien inscrit en zone de parc; que, selon elle, «à ce titre, elle dispose d'un intérêt à obtenir l'annulation de l'inscription de son bien en zone de parc sur la carte des affectations ainsi que des prescriptions littérales de l'acte attaqué qui lui portent préjudice»;

Considérant que la partie adverse répond que la requérante est une société commerciale à but lucratif qui a son siège social avenue du Prince d'Orange 49-51, qu'elle y accueille le Cercle de Lorraine, y organise des événements à l'occasion

desquels elle fournit des services et prestations, dont l'assistance administrative, la restauration, la vente et le débit de boissons, qu'à l'évidence donc, l'affectation du bien doit être considérée comme étant partiellement du bureau et partiellement du commerce et qu'il ne s'agit en aucun cas d'un usage de logement, que la dernière affectation ou utilisation licite du bien acquis par la requérante est le logement, que l'article 84, § 1^{er}, 5/, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme impose un permis d'urbanisme préalable à toute modification de l'utilisation ou de la destination d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux, que dès lors, pour pouvoir s'installer elle-même et exercer son commerce dans la propriété concernée, la requérante aurait dû solliciter et obtenir un permis d'urbanisme pour changement d'affectation et qu'un tel permis n'aurait pu lui être délivré puisque les parcelles concernées sont, depuis le plan de secteur, inscrites en zone d'espaces verts ou de parc et ne pouvaient donc recevoir une affectation à usage de bureau ou de commerce; qu'elle en déduit que la requérante s'est placée dans l'illégalité et que son intérêt au présent recours doit être considéré comme illégitime; qu'elle fait valoir, par ailleurs, qu'en cas d'annulation de l'inscription des parcelles considérées en zone de parc, le P.P.A.S. n/ 48*bis* et *ter* subsisterait et que ce plan inscrit, lui aussi, lesdites parcelles en zone d'espaces verts; qu'elle relève que ce P.P.A.S. a été adopté en exécution du plan de secteur qui plaçait également les parcelles en zone d'espaces verts, qu'il lui était conforme et qu'il ne peut être considéré comme ayant été implicitement abrogé par le P.R.D. qui lui fut postérieur, puisque ce dernier classait également ces parcelles en périmètre d'espaces verts; qu'elle en déduit que l'annulation sollicitée par la requérante n'aurait aucun effet utile, le P.P.A.S. restant applicable et les parcelles demeurant donc en zone d'espaces verts; qu'elle fait valoir que même si le PRAS avait repris les parcelles considérées en zone d'habitation, ce qu'aurait souhaité la requérante, le P.P.A.S. n/ 48*bis* et *ter* n'aurait pas davantage été abrogé implicitement par le PRAS, dont la prescription générale 0.2 admet, dans toutes les zones, la réalisation d'espaces verts sans restriction, ce qui, selon l'exposé des motifs du PRAS, permet de couvrir l'ensemble d'une zone constructible d'espaces verts; qu'elle souligne que le P.P.A.S. n/ 48*bis* et *ter* n'est pas soumis à révision et n'est pas en voie d'abrogation; qu'elle en conclut que le recours ne peut apporter à la requérante aucune satisfaction effective et, partant, n'est pas recevable;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir «qu'il est de l'intérêt de tout propriétaire d'un bien immobilier que l'affectation donnée à celui-ci par les plans d'aménagement lui soit la plus favorable possible» et que dès lors, «même à admettre que l'utilisation actuelle du château ne pourrait pas valablement être invoquée pour critiquer le choix d'une affectation n'autorisant pas celle-ci dans le

château, [elle] a un intérêt légitime à ce que les affectations données à son patrimoine soient les plus favorables»; qu'elle relève par ailleurs que la conciergerie du château n'a fait l'objet d'aucun changement d'affectation, en sorte que son utilisation actuelle en logement est manifestement régulière et qu'il en va de même de l'utilisation actuelle du parc du château, qui n'a en rien été modifiée; qu'elle fait valoir que son intérêt provient de ce que la zone d'affectation définie par le PRAS «constitue, notamment pour certaines taxes régionales et communales, l'élément qui détermine le taux de ces taxes»; qu'elle relève que l'article 5 de l'arrêté du 2 juillet 1998 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage et l'article 4 de l'arrêté du 2 juillet 1998 relatif à la lutte contre le bruit et les vibrations générés par les installations classées établissent des normes d'immission de bruit différentes selon la zone dans laquelle le bien est situé, que l'obligation de respecter ces normes d'immission est de nature à lui imposer d'engager des frais non négligeables et qu'elle a donc intérêt à l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle soutient par ailleurs qu'il est erroné de prétendre que la jurisprudence du Conseil d'Etat jugerait illégitime l'intérêt du requérant en annulation d'une décision refusant de lui permettre de maintenir une situation qui ne serait pas parfaitement légale et qu'il n'a jamais été contesté que la personne s'étant vu refuser un permis de régularisation a intérêt à l'annulation de cette décision; qu'elle fait valoir que si l'arrêt n° 103.471 du 8 février 2002 a considéré que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué serait sans intérêt pour elle, il précise que cette constatation est faite «dans l'état actuel du dossier soumis au Conseil d'Etat» et qu'il n'en va pas nécessairement de même de l'intérêt à l'annulation; qu'elle relève qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, le bien concerné serait privé de toute affectation en vertu d'un plan régional, et qu'il n'en irait autrement que si le Conseil d'Etat procédait à l'extension de l'objet du recours et annulait la disposition de l'arrêté du 3 mai 2001 abrogeant le plan de secteur, auquel cas ce dernier serait à nouveau en vigueur; qu'elle fait valoir que l'application du plan de secteur ou du P.P.A.S. n° 48bis et ter ne durerait, en tout état de cause, que jusqu'à ce que le Gouvernement adopte une nouvelle affectation pour le bien concerné; qu'elle relève que la prescription 0.2 du PRAS a pour objet de permettre l'implantation «d'espaces verts» dans toutes les zones prévues par celui-ci, c'est-à-dire de permettre aux autorités de délivrer un permis dont l'objet est la création d'un espace vert et qu'elle ne tend pas à autoriser les pouvoirs publics à affecter en «zone verte» tout un îlot qui n'aurait pas reçu cette affectation au PRAS; qu'elle estime que la motivation de l'acte attaqué dénie toute pertinence à la thèse de la partie adverse, dès lors qu'il y est indiqué «que les espaces verts sont admis sans restriction en ce sens qu'une zone entière de la carte du plan peut être aménagée en espaces verts» (*Moniteur belge*, 14 juin 2001, p.19.798), ce qui implique une intervention active, et non la simple affectation en zone verte par le biais d'un plan d'aménagement; qu'elle estime que ladite prescription permet de justifier la

régularité de l'imposition, au titre de charge d'urbanisme ou en tant que condition de réalisation du programme d'une zone d'intérêt régional, de l'aménagement d'un parc sur la totalité d'un îlot pourtant inscrit dans une des zones d'affectation principales ou d'intérêt régional, et qu'en revanche, l'interprétation de la partie adverse pourrait aboutir à rendre totalement impossible la réalisation de l'affectation principale prévue par le PRAS, méconnaissant le principe de la hiérarchie des plans; qu'elle souligne qu'en égard aux moyens soulevés dans la requête, c'est l'ensemble du plan régional d'affectation qui est irrégulier et qu'il convient donc d'écarter l'application de la prescription 0.2., dont, par ailleurs, la partie adverse donne une interprétation qui n'a jamais été suivie, pas même à l'époque du plan de secteur, lequel comportait pourtant une disposition selon laquelle «la réalisation d'espaces verts est autorisée dans toutes les zones»; qu'elle soutient par ailleurs que le P.P.A.S. n/ 48bis et ter est lui-même irrégulier et inopposable; que, d'une part, elle relève qu'il ne comporte aucune «clause de sauvegarde» relative aux bâtiments existants ne correspondant pas à ses prescriptions, alors que le plan de secteur contenait un tel mécanisme, qui constituerait, de l'aveu même de la partie adverse, une disposition essentielle de celui-ci, en sorte qu'un P.P.A.S. qui en est dépourvu doit voir son application écartée; qu'elle estime qu'en égard à l'utilisation manifestement incompatible du bien avec les prescriptions applicables du P.P.A.S. n/ 48bis et ter et, par conséquent, à l'impossibilité de maintenir ou d'étendre celle-ci, l'absence d'inscription d'une clause de sauvegarde doit en tout état de cause être tenue pour constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation entachant ledit P.P.A.S. d'illégalité; que d'autre part, elle soutient que la délibération du conseil communal du 27 octobre 1987 adoptant définitivement le P.P.A.S. n/ 48bis et ter n'a pas été soumise à l'avis de la députation permanente du conseil provincial du Brabant avant d'être approuvée par le Roi, comme l'imposait l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, alors que, selon la jurisprudence, la consultation de la commission consultative visée par l'article 21, alinéa 5, de la loi du 29 mars 1962 précitée constitue une formalité substantielle, que la circonstance que son silence est réputé constituer un avis positif ne modifie en rien le caractère irrégulier du plan adopté sans avoir été soumis à l'avis de cet organe (arrêt Daem et crts, n/ 94.984 du 25 avril 2001) et que cette interprétation est transposable à l'absence de consultation de la députation permanente; que, selon la requérante, à défaut pour la partie adverse d'apporter la preuve que la députation permanente a été saisie de l'ensemble des documents visés à l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 mars 1962 précitée, le P.P.A.S. n/ 48bis et ter doit être considéré comme illégal, et son application doit être écartée; qu'enfin, elle soutient qu'il appartiendra à la partie adverse d'apporter la preuve que l'arrêté royal d'approbation du P.P.A.S. n/

48bis et ter a été valablement publié au *Moniteur belge*, à défaut de quoi il faudra en déduire que le P.P.A.S. précité ne lui est pas opposable;

Considérant que les différents instruments de planification qui sont ou ont été applicables au bien considéré, l'ont toujours affecté en zone non constructible: en zone d'espaces verts au plan de secteur approuvé par arrêté royal du 28 novembre 1979, dans le périmètre d'espaces verts au P.R.D. approuvé par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995, en zone de parc au premier projet de PRAS approuvé par arrêté du Gouvernement du 16 juillet 1998, en zone de parc au deuxième projet de PRAS approuvé par arrêté du Gouvernement du 30 août 1999, et en zone d'espaces verts au P.P.A.S. n° 48bis et ter; que les instruments juridiques actuellement en vigueur concernant les parcelles considérées sont le PRAS et le P.P.A.S. n° 48bis et ter; que le PRAS n'abroge de manière explicite aucune disposition dudit P.P.A.S. n° 48bis et ter, mais que les dispositions de ce dernier qui ne seraient pas compatibles avec celles du PRAS sont implicitement abrogées en vertu du principe fondamental de la hiérarchie des normes;

Considérant que le PRAS affecte le bien considéré en zone de parc, tandis que le P.P.A.S. n° 48bis et ter affecte celui-ci en zone d'espaces verts;

que la prescription 12 du PRAS qui concerne les zones de parc, dispose notamment ce qui suit :

« Ces zones sont essentiellement affectées à la végétation, aux plans d'eau et aux équipements de détente. Elles sont destinées à être maintenues dans leur état ou à être aménagées pour remplir leur rôle social, récréatif, pédagogique, paysager ou écologique. Seuls les travaux strictement nécessaires à l'affectation de cette zone sont autorisés.

Ces zones peuvent également être affectées aux commerces de taille généralement faible qui sont le complément usuel et l'accessoire de celles-ci, après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

(...)»;

que le P.P.A.S. n° 48bis et ter place quant à lui la parcelle considérée en zone d'espaces verts; que la prescription 9 y relative dispose comme suit:

« Les zones d'espaces verts sont destinées au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel.

Elles sont essentiellement affectées au maintien et au renouvellement des plantations existantes lesquelles constituent les éléments essentiels du paysage; elles sont entretenues ou aménagées afin de garantir leur intérêt scientifique ou de remplir leur rôle social. Ne peuvent être autorisés que les actes et travaux strictement nécessaires à leur affectation ou directement complémentaires de leur fonction sociale sans que puissent être mises en cause l'unité de ces zones ou leur valeur scientifique ou pédagogique.

Interdiction sauf autorisation préalable :

- d'effectuer tous travaux de terrassement, construction, fouilles, sondages, creusement de puits, en général, tous travaux de nature à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation;
- de modifier en aucune façon l'écoulement des eaux dans le site et de déverser dans les cours d'eau ou dans le sous-sol 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;
- d'abattre, de détruire, de déraciner ou d'endommager les arbres et les plantes. Dans le cadre de l'entretien normal de la zone verte les projets d'abattage ou de replantation d'arbres seront soumis préalablement à l'avis du service des Plantations;
- d'établir des tentes et d'ériger toute installation quelconque (fixe, mobile ou démontable, provisoire ou définitive), servant d'abri ou de logement;
- d'abandonner ou de jeter des papiers, récipients vides, déchets ou détritiques quelconques;
- de mettre en stationnement ou de parquer tout véhicule»;

qu'il en ressort que les prescriptions du PRAS et celles du P.P.A.S. n'admettent, dans les zones respectives prédécrites, que les travaux strictement nécessaires à leur affectation; que le PRAS admet en outre que les zones de parc puissent également être affectées aux commerces de taille généralement faible qui sont le complément usuel et l'accessoire de celles-ci, moyennant le respect de mesures particulières de publicité; que le P.P.A.S. admet quant à lui les actes et travaux complémentaires de leur fonction sociale sans que puissent être mises en cause l'unité de ces zones ou leur valeur scientifique ou pédagogique; que, dès lors, la prescription du P.P.A.S. qui affecte le bien considéré en zone d'espaces verts n'est pas incompatible avec les prescriptions du PRAS qui affectent le bien en zone de parc; que les deux instruments juridiques coexistent et sont donc applicables;

Considérant que l'annulation éventuelle de l'affectation donnée au bien de la requérante par le PRAS ne pourrait être étendue à la disposition de l'arrêté du 3 mai 2001 abrogeant le plan de secteur à défaut pour la requérante de retirer quelque intérêt à ce que soit à nouveau en vigueur ce plan qui affecte son bien en zone verte; que, partant, en cas d'annulation de l'acte attaqué, ce bien serait privé d'affectation en vertu d'un plan régional; que, toutefois, il resterait régi par les prescriptions du P.P.A.S., qui l'affectent en zone verte;

Considérant que c'est en vain que la requérante soutient que ledit plan particulier serait irrégulier; qu'en effet, d'une part, sa prescription 6, relative aux «constructions existantes», prévoit que «les bâtiments existants peuvent faire l'objet de travaux de transformation à la condition que ceux-ci n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 % du volume bâti existant à la date du 02.10.81 (AR PPA 48)» et qu'une telle disposition est comparable à celle inscrite à l'article 21 du plan de secteur, qui énonçait que «sous réserve de l'article 22, les bâtiments existants dont la destination ne

correspond pas aux prescriptions du plan arrêté par le Roi, peuvent faire l'objet de travaux de transformation à la condition que ceux-ci n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20% du volume bâti existant», en sorte que l'objection tirée de ce que le P.P.A.S. ne comporterait pas de «clause de sauvegarde», manque en fait; que, d'autre part, il ressort des pièces 3 et 4 déposées au dossier de la partie intervenante que la délibération du conseil communal du 27 octobre 1987 décidant d'adopter définitivement le P.P.A.S. n/48bis, a bien été soumise à l'avis de la députation permanente avant d'être approuvée par le Roi; que l'arrêté royal du 29 septembre 1988 approuvant ledit plan d'aménagement vise l'avis de la députation permanente du 29 avril 1988;

Considérant que l'arrêté royal précité a été publié par extrait au *Moniteur belge* le 8 novembre 1988, tandis que l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 juin 1993 approuvant le plan particulier d'affectation du sol n/ 48ter, lequel modifie partiellement le plan précédent, l'a été le 13 juillet 1993;

Considérant que le simple fait que la partie adverse serait le cas échéant conduite à statuer à nouveau à la suite de l'annulation de l'acte attaqué et qu'elle pourrait, ce faisant, donner à la parcelle de la requérante une affectation qui serait incompatible avec celle qui découlerait dudit P.P.A.S., et qui, en raison de la primauté hiérarchique du PRAS, prévaudrait sur celle-ci, ne peut donner à l'intérêt de la requérante le caractère certain et actuel requis par l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; que le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 473,53 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
six février deux mille neuf par:

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.