

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.836 du 25 mars 2009

A. 108.963/XIII-2328

En cause : **la Société anonyme COFINIMMO,**

ayant élu domicile chez
Me Anne DELFOSSE, avocat,
rue Brederode 13
1000 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 société anonyme COFINIMMO 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 les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 30 juin 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 ainsi que le dernier mémoire de la requérante et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 6 avril 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 mai 2006 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes Anne DELFOSSE et Michaël PILCER, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Frédéric DE MUYNCK, loco Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M^{me} LEYSEN, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant, quant à la recevabilité, que la requérante justifie son intérêt à agir par le fait qu'étant une société d'investissement immobilière à capital fixe, elle possède, à ce titre, de très nombreux immeubles situés dans le périmètre auquel est rendu applicable l'acte attaqué; qu'ainsi, elle déclare être notamment propriétaire de l'immeuble de bureaux sis 106-108 boulevard de la Woluwe, qui présente une superficie au sol de 6.117 m², et de l'immeuble du Charlemagne sis rue de la Loi, 105, qui présente une superficie au sol de 7.129 m²; qu'elle fait aussi valoir qu'elle possède des immeubles de bureaux et des parcelles situés dans des zones d'habitat ou des zones mixtes, et donc soumis à la prescription 0.14 et qu'elle est également propriétaire d'immeubles de bureaux dont l'édification a été réalisée sur la base d'un permis de bâtir autorisant la construction de garages et régulièrement utilisés en bureaux, postérieurement à cette construction; qu'elle précise entreprendre régulièrement des travaux importants de rénovation de ses immeubles; qu'elle estime que l'acte attaqué lui porte préjudice en ce que ses prescriptions littérales 0.2, 0.9, 0.14 et 23 disposent respectivement comme suit :

- " 0.2. Dans toutes les zones, la réalisation d'espaces verts est admise sans restriction, notamment en vue de contribuer à la réalisation du maillage vert.

En dehors des programmes prévus pour les zones d'intérêt régional, les demandes de certificat et de permis d'urbanisme ou de lotir portant sur une superficie au sol de minimum 5.000 m² prévoient le maintien ou la réalisation d'espaces verts d'au

moins 10% de cette superficie au sol comprenant un ou plusieurs espaces verts d'un seul tenant de 500 m² de superficie au sol chacun";

- " 0.9. 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 transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction.

(...)"

- " 0.14. La carte des soldes de bureaux admissibles du plan indique, par maille, le solde des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels encore admissibles à l'entrée en vigueur du plan au sein des zones d'habitat, d'une part, et au sein des zones de mixité, d'autre part.

(...)"

- " 23. En zones d'habitat, les parcelles formant la face d'îlot marquée, en surimpression, d'un point de variation de mixité, se voient appliquer les prescriptions relatives à la zone mixte.

Pour l'application de la prescription 0.14., la superficie de plancher de bureaux et d'activités de production de biens immatériels est d'abord empruntée au solde admissible disponible pour les zones d'habitat de la maille concernée et, ensuite, à celui des zones de mixité";

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; que, tout d'abord, elle observe que la requérante ne produit pas ses statuts, ni les décisions de nomination de ses administrateurs, tels que publiés au Moniteur belge et qu'en outre, la décision de son conseil d'administration du 2 août 2001 n'inclut pas la contestation des prescriptions générales 0.2, 0.9 et 0.14 du PRAS qui fait l'objet du présent recours; qu'elle constate que la requérante indique être propriétaire de nombreux immeubles de bureaux dont elle ne mentionne concrètement que deux exemples, sans toutefois produire de titre de propriété et que, surtout, elle ne critique pas l'affectation au PRAS de ses immeubles; qu'elle soutient ensuite que la requérante n'a pas intérêt à critiquer le PRAS en tant qu'il a trait à des immeubles de bureaux situés en zone administrative et qui sont conformes aux prescriptions de l'acte attaqué (spécialement, ni la prescription 0.14, ni la prescription 23 de ce plan ne sont susceptibles de s'y appliquer) et qu'il en va de même pour les immeubles qui, bien que non conformes aux prescriptions du plan, peuvent bénéficier de la prescription générale 0.9 du plan qui instaure une clause de sauvegarde permettant le maintien des immeubles existants et leur transformation, leur rénovation lourde voire leur démolition-reconstruction dans des conditions empreintes de souplesse; qu'elle affirme que la requérante n'établit pas davantage, limitant l'exposé de son intérêt à des affirmations générales et abstraites, en quoi les prescriptions du PRAS qu'elle attaque seraient concrètement susceptibles de lui causer grief; qu'elle estime qu'à défaut, pour la requérante, d'émettre le moindre

grief contre les affectations qui ont été données à ses biens par l'acte attaqué, la requête doit être déclarée irrecevable;

Considérant que la requérante joint au mémoire en réplique la copie de ses statuts et des décisions nommant ses administrateurs, tels que publiés au Moniteur belge; qu'elle joint également son rapport annuel pour l'année 2000 indiquant l'état de son patrimoine immobilier au 31 décembre 2000 (pp. 67 à 80 du rapport); qu'elle estime avoir un intérêt au recours dans la mesure où les prescriptions littérales critiquées contiennent des règles restreignant ou modalisant la manière dont elle peut mettre son patrimoine en valeur; qu'elle affirme qu'il est "évident" qu'elle a intérêt à obtenir l'annulation de la prescription 0.2 dans la mesure où elle s'applique dans toutes les zones d'affectation à l'exception des zones d'intérêt régional; qu'elle précise que, par ailleurs, certains de ses biens sont inscrits en zone d'habitat ou de mixité, de sorte que la prescription 0.14 leur est applicable et qu'en outre, dès lors que certains de ses biens se trouvent dans des situations non visées par la prescription 0.9, elle dispose d'un intérêt à en obtenir l'annulation; qu'elle estime que l'on ne peut déduire de la possibilité d'annuler partiellement des plans d'aménagement, que seuls les recours portant sur l'affectation donnée à un bien sont recevables; qu'en effet, selon elle, les prescriptions générales d'un plan d'aménagement sont susceptibles de causer un préjudice au propriétaire d'un bien nonobstant la zone d'affectation dans laquelle ce bien est inscrit; qu'elle se réfère à cet égard à l'arrêt A.S.B.L. Confédération nationale de la construction et consorts, n° 69.975, du 3 décembre 1997, qui a considéré, selon elle, qu'une association professionnelle d'entrepreneurs a intérêt à obtenir l'annulation de la disposition littérale du plan régional de développement fixant les hypothèses dans lesquelles des charges d'urbanisme devraient être imposées sans devoir justifier de sa qualité de titulaire d'un droit sur une parcelle de terrain visé par ce plan; qu'elle affirme qu'en l'espèce, en sa qualité de propriétaire de nombreux immeubles notamment sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et en raison de son objet social, elle a un intérêt à ce que les dispositions littérales de l'acte attaqué, qui est un règlement, soient annulées, sans que cet intérêt soit limité aux biens dont elle est actuellement propriétaire;

Considérant que, dans son dernier mémoire, elle estime que son objet social, tel que décrit dans ses statuts, démontre concrètement son intérêt au recours parce qu' "il est évident que les prescriptions d'un tel plan d'aménagement, couvrant le territoire sur lequel se trouvent de très nombreux immeubles (lui) appartenant (...), auront des conséquences sur la manière dont (elle) gérera son important patrimoine immobilier situé en Région de Bruxelles-Capitale"; qu'elle soutient que son intérêt est dès lors suffisamment individualisé; qu'elle affirme que son rapport annuel, dont les

pages 67 à 80 décrivent l'état de son patrimoine immobilier, permet également de démontrer concrètement son intérêt personnel au recours; qu'elle rappelle que l'acte attaqué est un acte réglementaire et que le champ des requérants potentiels comprend tous les destinataires du règlement et donc, en l'espèce, les propriétaires des terrains compris dans le périmètre du PRAS; qu'elle estime aussi avoir démontré concrètement, dans le développement des moyens, en quoi les prescriptions du PRAS dont elle postule l'annulation lui causent grief; qu'ainsi, elle fait valoir que la prescription 0.2 l'oblige à prévoir des superficies d'espaces verts à concurrence d'au moins 10 % de la superficie du projet en cas de transformation lourde d'un de ses immeubles; que, concernant la clause de sauvegarde prévue par la prescription 0.9, elle rappelle avoir fait état dans sa requête de ce qu'elle est propriétaire d'immeubles de bureaux dont l'édification a été réalisée sur la base d'un permis de bâtir autorisant la construction de garages et régulièrement utilisés en bureaux postérieurement, et de ce que la prescription 0.9 l'exclut de son bénéfice dans ce cas parce que l'utilisation licite d'un bien ne pourra être prise en considération que s'il n'existe pas de permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant la destination du bien; que, concernant la prescription 0.14, elle rappelle que, tant dans sa requête que dans son mémoire en réplique, elle a indiqué être propriétaire d'immeubles de bureaux situés en zone d'habitat et en zone de mixité rendant ainsi cette prescription du PRAS applicable à ces immeubles; que, s'agissant de la prescription 23, elle précise qu'elle n'en postule pas l'annulation mais qu'elle considère qu'en établissant sa carte du solde des bureaux admissibles par maille et par type de zone, le Gouvernement a violé cette prescription; qu'elle se réfère à l'argumentaire développé dans ses moyens qui "fait apparaître que les mailles dans lesquelles des points de variation de mixité sont inscrits présentent un déficit de superficie de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles, même si ce déficit vise, en premier lieu, les biens marqués d'un point de variation de mixité (et qu') il en est de même des autres biens situés dans la même maille, dans la mesure où les biens marqués d'un tel point épuiseront plus rapidement le quota admissible et que les autres biens de la maille se trouveront donc également plus rapidement en face d'un solde négatif"; qu'elle ajoute qu'elle est précisément propriétaire d'un bien sis 175, avenue de Genève, voisin d'une face d'îlot marquée d'un point de variation de mixité située dans la même maille CVC-02; qu'enfin, elle soutient que le fait que les prescriptions de l'acte attaqué s'appliqueront aux biens dont elle pourra un jour être propriétaire, n'est pas purement hypothétique, vu ses activités dans le domaine de l'immobilier; qu'elle affirme qu'il est "raisonnablement probable" qu'elle acquière dans le futur des immeubles auxquels les prescriptions attaquées seront applicables;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'annulation partielle des prescriptions du PRAS en bouleverserait totalement l'économie et que, dès lors, ce recours s'analyserait comme un recours en réformation du PRAS, à l'égard duquel le Conseil d'Etat devrait se déclarer incompétent; qu'elle affirme qu'en matière de plan d'affectation du sol, pour être concerné par le plan - et donc justifier d'un intérêt personnel à en poursuivre l'annulation -, il ne suffit pas de se dire actif dans le domaine de l'immobilier, il faut encore pouvoir établir sa propriété sur un ou plusieurs terrains visés par le plan, ce que la requérante est en défaut de faire, le rapport annuel pour l'année 2000 n'ayant aucune valeur lorsqu'il s'agit d'établir un droit de propriété sur un bien; que, par ailleurs, elle estime que lorsque la requérante soutient que son intérêt à l'annulation de l'acte attaqué concerne, outre les biens dont elle est propriétaire, ceux dont elle pourra un jour être propriétaire, elle se prévaut d'une situation future et hypothétique, laquelle ôte par nature tout caractère de certitude à l'intérêt invoqué; qu'à titre subsidiaire, elle demande à ce qu'il soit pris acte de l'affirmation contenue dans le dernier mémoire de la requérante selon laquelle elle n'a jamais entendu poursuivre l'annulation de la prescription littérale 23 du PRAS; que, s'agissant de la prescription 0.9, elle insiste sur le fait que la requérante en a une lecture erronée; qu'elle fait valoir à cet égard que cette prescription dite "clause de sauvegarde", a pour objectif "de permettre le maintien des activités économiques existantes et d'éviter ainsi d'importantes délocalisations suivies d'une déstructuration du tissu urbain"; que, selon elle, "il ressort ainsi tant du libellé de la prescription 0.9 que de la logique qui en a sous-tendu l'adoption que cette prescription s'applique aux situations régulières, c'est-à-dire aux immeubles existants dont soit la «destination», soit «l'utilisation» est licite, mais contraire au PRAS"; qu'elle rappelle à cet égard que l'article 330, § 3, du CoBAT impose d'obtenir un permis d'urbanisme pour les changements d'affectation antérieurs au 1^{er} juillet 1992 intervenus sans permis d'urbanisme et que l'article 98, 5/, du CoBAT impose, depuis le 1^{er} juillet 1992, un permis d'urbanisme pour ce faire; qu'elle ne voit dès lors pas comment l'hypothèse visée par la requérante pourrait se réaliser; qu'elle estime dès lors que le grief de la requérante est sans objet ou qu'à tout le moins, elle n'a pas intérêt à le soulever; qu'en ce qui concerne la prescription 0.14, elle relève que la requérante n'apporte aucune précision quant à la localisation des immeubles de bureaux dont elle se dit propriétaire en zone d'habitat et en zone de mixité, les deux seuls immeubles mentionnés par la requérante étant affectés en zone administrative au PRAS; qu'enfin, en ce qui concerne la prescription 0.2, elle ne voit pas en quoi l'intérêt invoqué par la requérante à cet égard serait personnel; qu'elle estime que la requérante reste en défaut d'expliquer, autrement que par des considérations d'ordre général étrangères à toute situation concrète impliquant un bien lui appartenant, en quoi cette prescription l'affecterait à titre particulier; qu'elle conclut que le recours est dès lors irrecevable;

Considérant, quant à la première exception d'irrecevabilité, qu'il ressort des statuts publiés et des décisions publiées des nominations des administrateurs que la décision du conseil d'administration, prise à l'unanimité, quant à l'introduction du recours a valablement été prise, même si la preuve de la nomination de l'un des dix administrateurs présents n'a pas été déposée; que, par ailleurs, il ressort de l'annexe à cette délibération que le présent recours est parmi ceux visés par celle-ci; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant, quant à la seconde exception d'irrecevabilité, que l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 peuvent être portés devant le Conseil d'Etat par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi;

Considérant que le requérant doit justifier d'un intérêt personnel, actuel, certain, direct et légitime; que lorsqu'il s'agit d'un recours en annulation dirigé contre des dispositions réglementaires, l'intérêt personnel suffisant réside dans la possibilité que ces dispositions soient appliquées au requérant personnellement;

Considérant qu'en l'espèce, l'article 3 des statuts de la requérante définit l'objet social comme suit :

" La société a pour objet principal le placement collectif en biens immobiliers.

En conséquence à titre principal, la société investit en biens immobiliers, à savoir les immeubles tels que définis par les articles 517 et suivants du code civil, les droits réels sur des immeubles, les actions avec droit de vote émises par les sociétés immobilières liées, les droits d'option sur des immeubles, les parts d'autres organismes de placement en biens immobiliers inscrits à la liste prévue à l'article 120, paragraphe premier, alinéa 2 ou à l'article 137 de la loi du quatre décembre mil neuf cent nonante, les certificats immobiliers visés à l'article 106 de ladite loi, les droits découlant de contrats donnant un ou plusieurs biens en location financement immobilière à la société, ainsi que tous autres biens, parts ou droits qui seraient définis comme biens immobiliers par la loi susdite ou tout arrêté d'exécution ou toutes autres activités qui seraient autorisées par la réglementation applicable à la société.

A titre accessoire, la société peut procéder à toutes opérations et toutes études ayant trait à tous biens immobiliers tels que décrits ci-avant et accomplir tous actes qui se rapportent aux biens immobiliers tels que l'achat, la transformation, l'aménagement, la location, la sous-location, la gestion, l'échange, la vente, le lotissement, la mise sous le régime de copropriété, l'intéressement, par voie de fusion ou autrement, à toute entreprise ayant un objet similaire ou complémentaire, mais dans le respect de la réglementation applicable aux sicaf immobilières et, en général, toutes les opérations se rattachant directement ou indirectement à son objet social. La société

peut également donner en location-financement des biens immobiliers, avec ou sans option d'achat.

(...)"

Considérant, s'agissant de la prescription 0.2, que celle-ci dispose, pour toutes les zones, que "les demandes de certificat et de permis d'urbanisme ou de lotir portant sur une superficie au sol de minimum de 5.000 m² prévoient le maintien ou la réalisation d'espaces verts d'au moins 10% de cette superficie au sol comprenant un ou plusieurs espaces verts d'un seul tenant de 500 m² de superficie au sol chacun"; qu'il ne peut être contesté qu'une telle prescription, qui s'applique quelle que soit la zone, hormis les zones d'intérêt régional, peut faire grief à la requérante, compte tenu de son objet social, en entravant ses projets immobiliers tant à l'égard d'immeubles dont elle est déjà propriétaire qu'à l'égard d'immeubles dont elle pourrait devenir propriétaire;

Considérant, s'agissant de la prescription 0.9, que la requérante en critique uniquement l'alinéa 1^{er}; que celui-ci dispose que "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 transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction"; qu'elle soutient que l'utilisation licite d'un bien ne pourra être prise en considération pour le bénéfice de la prescription 0.9 que s'il n'existe pas de permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant la destination du bien et que, dès lors, cette prescription exclut de son bénéfice "l'utilisation licite des biens pour lesquels existe un permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant leur destination et dont l'utilisation, différente de la destination indiquée dans le permis, ne correspond pas aux prescriptions du PRAS";

Considérant que l'article 84, 5/, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU), devenu l'article 98, § 1^{er}, 5/, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), impose depuis le 1^{er} juillet 1992 un permis d'urbanisme pour tout changement d'affectation d'un immeuble; que l'article 202 de l'OPU, devenu l'article 330, § 3, du CoBAT, impose aussi un tel permis pour les changements d'affectation antérieurs au 1^{er} juillet 1992 intervenus sans permis de bâtir ou d'urbanisme alors qu'un tel permis était requis en vertu de l'article 2, 2/, G, du titre I^{er} du Règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 mars 1975; que ce règlement était entré en vigueur le 1^{er} juin 1975; que, dès lors, l'obligation d'un permis pour un changement d'affectation d'un immeuble ne vaut que pour ceux opérés à partir de cette date; qu'il reste la situation d'immeubles construits sous le couvert d'un permis de bâtir et dont le changement d'affectation est antérieur au

1^{er} juin 1975 et ne devait pas être soumis à permis de bâtir; que la requérante a bien intérêt à critiquer la prescription 0.9 qui exclut de son champ d'application une telle hypothèse dans la mesure où une telle exclusion peut entraver ses projets immobiliers;

Considérant, quant aux prescriptions 0.14 et 23, que la requérante admet, contrairement aux termes de la requête en annulation, que la prescription 23 ne lui fait pas grief mais estime que le Gouvernement a violé cette prescription en établissant la carte du solde des bureaux admissibles par maille et par type de zone, laquelle est établie en vertu de la prescription 0.14; que, dans son troisième moyen, la requérante soutient, entre autres, que la prescription 0.14 viole notamment l'article 26, alinéa 2, 2/, de l'OPU en ce que ni cette prescription ni la carte des bureaux admissibles n'entrent dans les prévisions de cette disposition, laquelle ne permet, selon elle, que l'indication de l'affectation générale des différentes zones du territoire et des prescriptions qui se rapportent à ces zones d'affectation mais ne permet ni la création de mailles groupant différentes zones d'affectation ni l'indication de prescriptions applicables à ces mailles; que, dès lors, déjà dans cette mesure, la requérante a intérêt à critiquer la légalité de cette prescription qui peut entraver ses projets immobiliers;

Considérant, quant à l'affirmation de la partie adverse selon laquelle l'annulation éventuelle de ces prescriptions aboutirait à une réformation du PRAS parce qu'elle en bouleverserait l'économie, que le Conseil d'Etat n'aperçoit pas, à défaut d'autres précisions, en quoi cela pourrait l'être;

Considérant, dès lors, que le recours est recevable ratione materiae; que l'exception ne peut être accueillie; qu'il y a lieu par conséquent de poursuivre l'instruction de l'affaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre,
le vingt-cinq mars deux mille neuf 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.