

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.653 du 28 mai 2009

A.108.908/XIII-2350

En cause : **la Société anonyme IMMO BASILIX,**

ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT et
Michel SCHOLASSE, avocats,
avenue Louise 81/7
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
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 IMMO BASILIX qui demande l'annulation partielle de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol (PRAS), en ce qu'il affecte l'ensemble commercial dénommé "BASILIX SHOPPING CENTER" sis avenue Charles Quint, 420 à Berchem-Sainte-Agathe en zone d'intérêt régional (ZIR) et pour autant que de besoin l'annulation des "arrêtés du 16 juillet 1998 et du 30 août 1999 adoptant le projet de PRAS";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 4 octobre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 8 mai 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 juin 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. BOTON, loco Mes F. HAUMONT et M. SCHOLASSE, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Fr. DE MUYNCK, loco Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, 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 de la requête peuvent être résumés comme suit :

1. La requérante est propriétaire du "BASILIX SHOPPING CENTER" situé dans l'îlot formé par l'avenue Charles Quint, la chaussée de Gand, la rue Bois des Iles, la rue Nestor Martin, l'avenue Marie de Hongrie et la place Marguerite d'Autriche à Berchem-Sainte-Agathe. Selon l'acte de propriété du 30 août 1994, la requérante est propriétaire des parcelles cadastrées section A, n^{os} 333k 4, v4, l4, 333w4 pie, o pie, q pie, 338o pie et 333c5 pie, pour une superficie totale de 1 ha 75 a 73 ca. Selon le plan et la matrice cadastrale établie par l'administration du cadastre le 18 mai 2004, la requérante ne serait plus propriétaire que de la partie du shopping cadastrée section A, n^o 333c6 d'une superficie de 1 ha 30 a 64 ca et de la partie de voirie adjacente cadastrée section A, n^o 333d6 d'une superficie de 26 a 76 ca.

2. Au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise adopté par arrêté royal du 28 novembre 1979, les biens concernés de la requérante sont affectés en zone mixte d'habitations et d'entreprises.

3. Au plan régional de développement (P.R.D.) arrêté le 3 mars 1995, les parcelles concernées sont reprises en périmètre de protection du logement.

4. Sur la carte réglementaire d'affectation du sol du premier projet de PRAS arrêté le 16 juillet 1998, les parcelles concernées sont reprises en zone de forte mixité et comportent en surimpression un liseré de noyau commercial.

5. Sur la carte réglementaire d'affectation du sol du second projet de PRAS arrêté le 30 août 1999, elles sont reprises en zone de forte mixité et comportent en surimpression un liseré de noyau commercial et une galerie commerçante (G).

La prescription 0.8. de ce second projet de PRAS prévoit ce qui suit :

- " 0.8. En liseré de noyau commercial ou dans les zones marquées d'un « G » repris sur la carte des affectations, les rez-de-chaussée des immeubles sont affectés par priorité aux commerces. L'affectation des étages au commerce ne peut être autorisée que lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.
La superficie des planchers affectée aux commerces est limitée, par projet et par immeuble, à 500 m².
L'augmentation de cette superficie jusqu'à 1.500 m² ne peut être autorisée que lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.
L'augmentation de cette superficie au-delà de 1.500 m² ne peut être autorisée qu'à l'une des conditions suivantes :
- le commerce réutilise un immeuble existant et inexploité;
 - cette affectation est prévue par un plan particulier d'affectation du sol.
- La continuité du logement doit être assurée dans les noyaux commerciaux. Les actes et travaux garantissent un accès distinct aux logements situés aux étages".

6. Dans le cadre de l'enquête publique, le conseil communal de Berchem-Sainte-Agathe délibère le 16 décembre 1999 sur le projet de PRAS et émet un avis défavorable valant réclamation comprenant le passage suivant relatif à la carte réglementaire d'affectation du sol :

- " En ce moment, un Plan Particulier d'Affectation du Sol «Quartier de la Gare» est en cours d'élaboration. Le périmètre inclut une des «Portes de Ville» prévues au Plan Régional de Développement sur l'avenue Charles Quint. Les enjeux du P.P.A.S. ont déjà été esquissés dans notre plan de base du Plan Communal de Développement, ils sont également et fortement influencés par le rôle d'entrée de ville du périmètre concerné. Dans le cadre de l'analyse et l'étude préalable à la rédaction du P.P.A.S., nous avons développé et concrétisé ce concept d'entrée de ville afin d'en tirer des conclusions nécessaires à l'égard de l'organisation spatiale et fonctionnelle du périmètre. Nous concevons le concept de la façon suivante :
- Une image forte et un espace structuré qui expriment clairement le cadre urbain;
 - Un axe d'entrée de ville, porté par un tissu urbain bien développé, à densité élevée ou moyenne;

- Une richesse et une complexité d'activités qui s'orientent en partie vers l'échelle régionale et fédérale et en partie vers l'échelle communale (résidentiel, distribution, emploi, ...). Dans le P.P.A.S., cette mixité sera configurée et organisée afin de créer un cadre de vie agréable et continu (aussi en dehors des heures de fonctionnement des entreprises en place). Les fonctions locales se sécurisent, stabilisent cette entrée de ville et réalisent un des enjeux de notre Plan Communal de Développement : améliorer l'accès à la gare et au pôle de développement qui l'entoure à partir du centre de la commune.

Ce concept est compatible avec l'accessibilité élevée, multimodale et multidirectionnelle du site (voiture, bus, tram, RER). La haute capacité et complexité, que nous cherchons à réaliser dans le périmètre au moyen du P.P.A.S., doivent contrer l'effet érosif de l'axe de pénétration sur ces abords. Réaliser ceci à partir de l'entrée en ville collabore à la qualité des parties de cet axe situé plus en profondeur de la ville.

Dans le PRAS, l'activité industrielle (zone d'industries urbaines) prédomine dans le périmètre concerné par le P.P.A.S. et n'admet pas le concept que nous développons pour l'entrée de ville :

- Les industries se logent généralement dans un bâti systématisé, peu compatible avec une structuration et des alignements clairs, que demande un cadre urbain;
- L'activité industrielle est peu compatible avec les densités élevées (P/S) et avec la notion «ville compacte», qui est un concept de développement durable et essentiellement urbain qui colle avec le concept que nous voudrions pour la zone du P.P.A.S.
- Les prescriptions des zones d'industries urbaines ne permettent pas une richesse suffisante d'activités.

S'il est évident que les industries urbaines doivent trouver leur place dans le site, nous pensons qu'il y a lieu de mieux les intégrer dans un contexte spatial et fonctionnel adapté à cette entrée de ville.

Il est demandé d'inscrire la zone couverte par le projet de P.P.A.S., et notamment les îlots 45, 46, 47, 52 (A & B), 53, 54, 55 (A, B & C), 106, en zone d'intérêt régional. Le cas échéant, il faudra pour le moins tenir compte des remarques formulées ci-après, îlot par îlot.

(...)

Ilot 47 (chaussée de Gand, rue Bois des Iles, rue Nestor Martin, avenue Charles Quint)

Si le projet de PRAS II a tenté d'affiner les affectations de la zone au regard des réalités de terrain, il semble d'une part que le point de variation de mixité prévu le long de la chaussée de Gand ne permette pas de régler à terme la viabilité des logements situés le long de la chaussée de Gand. Ces logements, qui constituent le lien indispensable entre le centre de la commune et la gare, souffrent actuellement du contexte dans lequel ils se situent.

Le point de variation de mixité ne règle que l'affectation des parcelles longeant la chaussée de Gand, il n'implique pas de modification dans l'urbanisation du reste de l'îlot. S'il préserve la fonction résidentielle le long de la chaussée, il ne résout en rien les conflits liés à l'incompatibilité qui existe, notamment en matière de nuisances sonores, entre les habitations et le secteur de la grande distribution.

Par ailleurs, si la zone «G» concerne le centre commercial, il ne semble pas s'appliquer à la grande surface située en arrière de l'îlot. Dans le cadre du Plan Particulier d'Affectation du Sol «Quartier de la gare», en cours d'élaboration, une

disposition restrictive de la sorte risque de compromettre toute tentative de restructuration de la zone.

Il est demandé :

- De remplacer le principe du point de variation de mixité par une zone d'habitation située le long de la chaussée de Gand, d'une profondeur telle qu'elle permette la restructuration d'un îlot fermé à l'arrière des logements existants.
- D'ouvrir les dispositions applicables à la zone de forte mixité avec zone «G» à la totalité de l'îlot restant".

Cette réclamation est déposée contre accusé de réception le 20 décembre 1999.

6. La requérante formule une réclamation le 17 décembre 1999, au cours de l'enquête publique qui s'est tenue sur ce second projet de PRAS. En substance, elle estime que les limitations relatives aux zones marquées d'un G ou d'un liseré commercial sont inadéquates pour prendre en compte des ensembles commerciaux tels que le Shopping Center Basilix qui développe une superficie de commerces de plus de 30.000 m². Elle ajoute qu'il serait vain d'objecter qu'un plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) peut permettre d'étendre les seuils admissibles sans limitation préétablie, "la lourdeur de cet instrument planologique étant de nature à décourager toute initiative dans le domaine". Elle constate qu'aucune zone spécifique ne permet d'implanter ou développer des centres commerciaux de grande ampleur et qu'il s'agit d'une volonté apparemment délibérée de ne pas appréhender ce type d'équipement pourtant indispensable à l'activité de la région. Elle souhaite qu'une zone spécifique soit créée afin de prendre en compte la spécificité des grands centres commerciaux tels le Shopping Center Basilix.

8. Le 17 février 2000, le conseil communal de Berchem-Sainte-Agathe délibère à nouveau sur le projet de PRAS, après avoir pris connaissance des réclamations émises au cours de l'enquête publique, et décide de confirmer son avis émis le 16 décembre 1999 et d'inviter le Gouvernement à accéder à toutes les demandes formulées dans cet avis.

9. Dans son avis du 28 avril 2000 relatif au projet de PRAS, la Commission régionale de développement (C.R.D.) s'exprime comme suit en ce qui concerne les prescriptions relatives aux commerces :

- " Une commune estime qu'un statut réglementaire particulier est nécessaire pour les grandes surfaces commerciales, faisant valoir les problèmes d'accessibilité et de trafic générés par ce type de commerce.

Un réclamant demande que les grands commerces soient assimilés aux activités productives, un commerce pouvant être considéré comme «grand commerce» dès que sa superficie au sol dépasse 500 m².

Il considère que le PRAS n'harmonise pas les régimes juridiques des grands commerces puisque certains sont affectés en zone de forte mixité, tandis que d'autres le sont en zone administrative, ou encore en liseré de noyau commercial lorsqu'ils comportent une galerie.

Ils relèvent de plus que les prescriptions particulières relatives aux zones de forte mixité ne correspondent pas aux caractéristiques des grands commerces, alors que la note méthodologique prévoit que ceux-ci sont affectés dans cette zone.

(...)

Avis de la Commission :

La note méthodologique du PRAS stipule que le PRAS traite la fonction commerciale de deux manières différentes. Les commerces qui présentent une concentration commerciale importante sont représentés sous forme de noyaux commerciaux où sont autorisées les moyennes surfaces. Les petits commerces de proximité, plus diffus, sont intégrés dans les différentes zones d'habitation et de mixité.

Les noyaux commerciaux sont définis de façon restrictive, en se limitant aux noyaux caractérisés à la fois par le nombre de commerces, la densité commerciale et le rayonnement probable, apprécié par la structure commerciale où au moins 1/4 des commerces présents doivent être dits «spécialisés».

Les shopping centers et hypermarchés sont considérés comme grands commerces sur la carte de situation existante de fait. Ils sont affectés en zone de forte mixité complétée par un «G» en surimpression s'ils comportent une galerie commerciale.

La Commission est d'avis que le PRAS, tout comme le propose la note méthodologique, doit préserver et redynamiser les noyaux commerciaux existants, et garantir la tranquillité des habitants dans les zones d'habitat.

Ainsi, la Commission est unanime pour demander le maintien des seuils existants relatifs aux superficies commerciales en zone d'habitation à prédominance résidentielle et en zone d'habitation, car elle considère qu'il faut y préserver les qualités résidentielles.

Par contre la Commission remarque que le PRAS ne dit rien sur le développement des grands commerces.

La Commission est consciente des effets éventuellement négatifs, sur les noyaux commerciaux existants, de l'implantation de nombreux grands commerces et, dans la ligne de la résolution adoptée par le Conseil régional, recommande qu'on étudie avec attention les conséquences de nouveaux développements commerciaux, mais elle ne peut admettre qu'ils ne puissent même pas être discutés à cause des prescriptions réglementaires trop restrictives.

La Commission estime qu'il est difficile dans la pratique, d'opérer une distinction entre commerces de proximité et autres commerces car un commerce de proximité (par ex. marchand de journaux) peut être remplacé par un commerce spécialisé (par ex. librairie particulière) sans demander de permis. La Commission estime que les critères de taille restent les plus efficaces, d'autant que les incidences

et nuisances d'une activité commerciale sont plus liées à sa dimension qu'à son caractère de proximité.

Les grands commerces attirent une chalandise parfois éloignée même pour les biens de première nécessité.

Le PRAS ne parle pas des grands commerces ou show-rooms qui cherchent des implantations sur de vastes terrains bien accessibles par la route et permettent l'implantation de grands parkings. Ces magasins (meubles, voitures, ...) ne trouvent pas nécessairement les surfaces ou bâtiments suffisants dans les noyaux commerciaux existants. Rendre impossible leur implantation hors liseré (max. 500 m² en zone mixte ou de forte mixité) risque de les pousser à s'installer en dehors de la Région.

Contrairement à certains réclamants, la Commission considère qu'il ne faut pas créer un régime particulier au grand commerce, car cela empêcherait toute nouvelle implantation en dehors de ces zones et créerait une spéculation sur les implantations existantes.

Elle considère toutefois qu'il faut créer les conditions favorables à leur développement sous certaines conditions dans les zones mixtes et de forte mixité.

Si la Commission a été unanime pour demander la révision des prescriptions relatives au commerce pour envisager une ouverture pour ces grands commerces, elle est partagée quant à l'importance des superficies à autoriser dans les différentes zones :

- 11 membres demandent d'aligner les superficies commerciales admises dans les zones mixte, de forte mixité, administrative et d'industries urbaines sur celles autorisées pour les activités productives. Ils considèrent qu'il n'y a pas lieu d'être plus restrictif pour les commerces car ils n'occasionnent pas de nuisances plus importantes et que les grands commerces peuvent, de surcroît, réintroduire une certaine mixité dans les zones administratives. Ainsi ils proposent les seuils suivants :
 - en zone mixte : 500 m² par unité technique et géographique d'exploitation; 1.500 m² après mesures particulières de publicité;
 - en zone de forte mixité : 1.500 m² par unité technique et géographique d'exploitation; au-delà de 1.500 m² et sans limite de superficie après mesures particulières de publicité;
 - en zone administrative et zone d'industries urbaines : pas de limite de superficie.
- 18 membres s'y opposent et considèrent que les règles doivent être maintenues. Ils s'opposent à l'implantation des grands commerces en zones d'industries urbaines.
- 1 membre s'abstient.

La Commission est unanime pour considérer que le grand commerce de détail spécialisé, autre que celui des secteurs de l'équipement de la personne, de l'aménagement de la maison, des loisirs et de la culture, complémentaire aux commerces implantés dans les liserés de noyaux commerciaux et qui nécessite des surfaces et un charroi importants peut s'implanter en zone mixte, en zone de forte mixité et en zone administrative, aux conditions suivantes :

- sa superficie de planchers doit être supérieure à 500 m² par commerce;
- il doit faire l'objet de mesures particulières de publicité;
- il ne peut pas susciter de déstructuration dans les noyaux commerciaux existants;
- au-delà de 3.500 m², ils doivent faire l'objet d'un PPAS.

(...)" (annexe au Moniteur belge du 14 juin 2001, BRU 38 à 41).

Dans ce même avis, la C.R.D. s'exprime comme suit sur la proposition de création d'une nouvelle zone d'intérêt régional (ZIR) - Porte de la Ville :

" Berchem-Sainte-Agathe - Porte de la ville

Considérant qu'une commune (BSA) demande qu'une ZIR soit créée à l'entrée de l'avenue Charles Quint sur les îlots 45, 46, 47, 52, 53, 54, 55 et 106;
(...)

A tout le moins, le réclamant (BSA) demande que :
(...)

- le point de variation de mixité situé à l'îlot 47 le long de la chaussée de Gand soit remplacé par une zone d'habitation permettant de structurer un îlot fermé avec les logements existants afin de constituer un lien entre le centre de la commune et la gare, que le G ne soit pas restrictivement situé sur le commerce existant;
(...)

La Commission appuie la demande de la commune visant à restructurer l'ensemble du site situé au Nord de l'avenue Charles Quint et demande la création d'une nouvelle ZIR portant sur cette entrée de ville avec un programme mixte.

Elle propose ce qui suit :

Cette zone est affectée aux logements, aux bureaux, aux commerces, aux activités productives, aux équipements d'intérêt collectif et à un pôle multimodal de transport, autour de la gare RER et du parking de transit.

La superficie de planchers affectée aux logements ne peut être inférieure à 25 % de la superficie totale de planchers dans la zone, et doit être supérieure à celle de chacune des autres activités mentionnées. Le long de la chaussée de Gand, ce pourcentage ne peut être inférieur à 33 %.

La composition urbaine de l'ensemble vise à restructurer les îlots et voiries pour :

- le développement d'une porte de ville comme pôle urbain intégré dans lequel toutes les activités urbaines sont représentées de façon équilibrée;
- une bonne desserte vers le parking de transit, la gare RER, les industries et grandes surfaces" (annexe au Moniteur belge du 14 juin 2001, BRU 196 et 197).

10. Sur la carte réglementaire d'affectation du sol de l'acte attaqué, les biens de la requérante sont repris dans la zone d'intérêt régional (ZIR) n/14 "Porte de la ville" qui englobe également d'autres parcelles se prolongeant jusqu'aux limites régionales. En surimpression, cette ZIR comporte la prescription complémentaire de parking de transit.

La prescription particulière 18 relative aux zones d'intérêt régional est rédigée comme suit :

" Les programmes d'affectation des zones d'intérêt régional sont définis ci-après.

Leur aménagement est arrêté par plans particuliers d'affectation du sol établis selon les dispositions des articles 60 à 65 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

En l'absence de tels plans, seuls sont autorisés les actes et travaux conformes à la prescription relative à la zone de forte mixité et au programme des zones concernées, après que ces actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

(...)" (Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 20288).

Le programme de la ZIR n/14 est rédigé comme suit :

" Cette zone est affectée aux logements, aux bureaux, aux commerces, aux activités productives, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public et à un pôle multimodal de transport, autour de la gare RER et du parking de transit.

La superficie de plancher affectée aux logements ne peut être inférieure à 25 % de la superficie totale de plancher dans la zone et doit être supérieure à celle de chacune des autres activités mentionnées. Le long de la chaussée de Gand, ce pourcentage ne peut être inférieur à 33 %.

La composition urbaine de l'ensemble vise à restructurer les îlots et voiries afin de favoriser :

1/ le développement d'une porte de ville comme pôle urbain intégré dans lequel toutes les activités urbaines sont représentées de façon équilibrée;

2/ une bonne desserte vers le parking de transit, la gare RER, les industries et les grandes surfaces commerciales de la zone et des zones environnantes;

3/ une bonne accessibilité vers la zone d'industries urbaines contiguë située sur le territoire de la Commune de Ganshoren" (Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 20296).

11. Sur la carte de la situation existante de fait annexée à l'acte attaqué, les parcelles concernées par le recours de la requérante sont indiquées comme ayant le commerce comme activité prédominante par parcelle et par immeuble, et pour le "BASILIX SHOPPING CENTER" comme un "noyau commercial".

12. Le 7 octobre 2002, un permis d'urbanisme est délivré par le collège des bourgmestre et échevins de Berchem-Sainte-Agathe en vue de l'implantation d'un grand commerce spécialisé dans le shopping impliquant des transformations de ce dernier et un accroissement de superficie de plancher d'environ 5 %;

Considérant que la requérante demande l'annulation des "arrêtés du 16 juillet 1998 et du 30 août 1999 adoptant le projet de PRAS";

Considérant que le premier projet de PRAS, arrêté le 16 juillet 1998, a été abrogé et remplacé par le second arrêté du 30 août 1999; que ce dernier n'a jamais eu aucun caractère obligatoire et n'a pas par lui-même modifié la situation juridique des parcelles en cause; qu'il s'agit donc d'un acte purement préparatoire sans effet immédiat; que, dès lors, aucun de ces deux projets ne faisant grief en tant que tel, le recours en ce qu'il demande l'annulation de ces actes doit être déclaré irrecevable;

Considérant que la partie adverse soulève, dans son mémoire en réponse, deux exceptions d'irrecevabilité du recours, l'une tenant à la capacité à agir de la requérante, l'autre à son intérêt à agir; que, concernant la première exception d'irrecevabilité, elle prétend que la requérante reste en défaut de prouver, d'une part, que ses statuts et la désignation de ses administrateurs ont bien été publiés au Moniteur belge, et d'autre part, que la décision d'agir a bien été prise par les administrateurs dont la nomination a été publiée au Moniteur belge; que, quant à la seconde exception d'irrecevabilité soulevée tenant à l'intérêt à agir de la requérante, la partie adverse émet un doute sur la qualité de propriétaire de la requérante de l'ensemble immobilier visé par le recours; qu'elle précise, en outre, que la requérante "se contente d'inviter (le Conseil d'Etat) à annuler partiellement le PRAS, sans pour autant désigner les prescriptions graphiques et/ou littérales qu'elle entend soumettre à (sa) censure"; qu'elle souligne ensuite que les moyens développés par la requérante sont dirigés, de manière générale, à l'encontre des dispositions du PRAS relatives aux zones d'intérêt régional et aux commerces; que, selon elle, il ne suffit pas d'être propriétaire d'une parcelle de terrain ou d'un bien immobilier, compris dans les limites d'un plan d'aménagement, pour justifier d'un intérêt suffisant à l'annulation partielle de ce plan; qu'elle fait valoir, en effet, que le propriétaire du terrain doit démontrer que les prescriptions graphiques ou littérales du plan "entravent ou mettent un frein au développement de ses activités";

Considérant, en ce qui concerne la première exception d'irrecevabilité, qu'il ressort de l'examen des différentes pièces du dossier que les statuts de la requérante de même que les modifications de ces statuts ont été publiés au Moniteur belge; que les extraits du Moniteur belge relatifs aux nominations et aux renouvellements des mandats des quatre administrateurs composant le conseil d'administration de la requérante à la date de la décision d'intenter le présent recours figurent au dossier; que parmi ces quatre administrateurs - Béatrice DE WOLF, Hubert DE PEUTER, Philippe HAERS

et Jan VANHEVEL- seule la nomination de Jan VANHEVEL a été publiée postérieurement à la décision d'agir; que, selon l'extrait du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 13 août 2001, la décision d'intenter le présent recours a été prise par deux de ces administrateurs, Béatrice de WOLF et Hubert DE PEUTER; que l'article 16 des statuts de la requérante dispose que la société est valablement représentée en justice par deux administrateurs agissant conjointement, comme l'autorise l'article 522, § 2, du Code des sociétés; qu'une décision régulière ayant été prise en l'espèce par deux administrateurs agissant conjointement, lesquels ont la qualité d'organe de représentation en vertu des statuts de la requérante, le recours a donc été régulièrement introduit, peu importe que la publication par extrait au Moniteur belge de la nomination ou du renouvellement de l'un des autres administrateurs précités n'ait pas été réalisée au jour de la décision d'agir; que la première exception d'irrecevabilité doit dès lors être rejetée;

Considérant ensuite, en ce qui concerne la seconde exception d'irrecevabilité, qu'il ressort de l'examen des extraits de la matrice cadastrale datés du 14 et du 18 mai 2004 fournis par la requérante que celle-ci est toujours propriétaire des parcelles cadastrées section A, n^{os} 333c6 et 333d6 sur lesquelles se situent le centre commercial BASILIX; que, par ailleurs, l'acte attaqué ayant un caractère réglementaire, la requérante se verra appliquer, en vertu de la prescription particulière 18 du PRAS et en l'attente d'un P.P.A.S. venant aménager la ZIR litigieuse, la prescription relative aux zones de forte mixité, notamment en terme de superficies de plancher; que la requérante, en ce qu'elle est propriétaire des parcelles litigieuses, a, à cet égard, intérêt à agir contre l'affectation donnée à ses parcelles par l'arrêté attaqué; que la seconde exception d'irrecevabilité ainsi soulevée ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er}, 2, 3 et 49 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU); qu'elle soutient que la prescription particulière 18 du PRAS viole l'article 49 de l'OPU en ce qu'elle prévoit qu'une ZIR au sens de l'arrêté attaqué puisse être aménagée par des P.P.A.S. alors même que les P.P.A.S. ne peuvent que préciser et compléter le PRAS; que, dans son mémoire en réplique, elle fait valoir à titre principal que le programme arrêté pour la ZIR concernée ne lie pas l'autorité en charge de l'élaboration du P.P.A.S.; qu'elle rappelle les termes de l'article 49 de l'OPU selon lequel le P.P.A.S. "précise en les complétant (...) le plan régional d'affectation du sol (et) indique, notamment, pour la partie du territoire qu'il détermine (...) l'affectation détaillée des diverses zones (...)"; qu'elle déduit de cette disposition que le P.P.A.S. permet de distinguer en détail l'affectation du sol définie par le PRAS; qu'elle ajoute que, si au terme de l'article 26 de l'OPU, le PRAS doit indiquer l'affectation générale

des diverses zones, la prescription particulière 18 ne remplit manifestement pas cet objectif; qu'elle soutient que l'adoption d'un P.P.A.S. ne doit dès lors nullement se faire dans le respect du programme de la zone de sorte que les autorités en charge de l'élaboration de ces plans disposeront d'un pouvoir d'appréciation particulièrement important sans être nullement liées par les prescriptions du PRAS; qu'elle fait valoir ensuite, à titre subsidiaire, que le programme de la ZIR n/14 ne répond pas au prescrit de l'article 49 de l'OPU, puisqu'il "doit s'analyser non pas comme un instrument d'affectation du sol, mais davantage comme un relevé des activités potentiellement admissibles dans la zone"; qu'elle observe, en effet, que ce programme ne contient pas d'élément relatif à la localisation de ces activités sur le territoire de la zone, ni de critère de répartition intelligible entre ces activités, ni même de critère de surface admissible par activité, et qu'un tel programme est donc lacunaire compte tenu de l'incertitude complète dont il procède;

Considérant, sur le premier moyen, que l'article 26 de l'OPU énonce ce qui suit :

" Le plan régional d'affectation du sol s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement en vigueur le jour de son adoption (...).

Il indique :

1/ (...)

2/ l'affectation générale des différentes zones du territoire et les prescriptions qui s'y rapportent;
(...)"

que l'article 49 de l'OPU est rédigé comme suit :

" Le plan particulier d'affectation du sol précise en les complétant le plan régional d'affectation du sol (...). Il indique, notamment, pour la partie du territoire communal qu'il détermine :

1/ (...)

2/ l'affectation détaillée des diverses zones et les prescriptions qui s'y rapportent;
(...)"

que la prescription particulière 18, rappelée ci-avant, définit de manière générale les zones d'intérêt régional et renvoie expressément "aux programmes d'affectation des zones d'intérêt régional"; que les biens concernés sont affectés dans la ZIR n/14; que le préambule de l'acte attaqué prévoit spécifiquement le programme de la ZIR n/14, rappelé dans l'exposé des faits; que ce programme d'affectation en ce qu'il comporte des mesures d'aménagement édictées en des termes généraux et clairs indique à suffisance l'affectation générale de la ZIR en question; que la prescription particulière 18 du PRAS pouvait dès lors valablement prévoir qu'un P.P.A.S. vienne préciser en la complétant une telle affectation définie en des termes généraux; qu'au demeurant, le préambule de

l'acte attaqué énonce notamment ce qui suit :

- " (...) que l'élaboration d'un ou plusieurs P.P.A.S. permet de s'assurer d'une bonne coexistence et d'une judicieuse répartition des différentes affectations envisagées dans le programme de la zone;
(...) que les zones d'intérêt régional doivent pouvoir faire l'objet d'un développement prioritaire et qu'elles doivent être à même d'accueillir les investisseurs désireux de s'y installer, sans que ceux-ci soient tenus d'attendre l'élaboration d'un P.P.A.S. qui répartisse et précise les affectations prévues dans le programme (...)" (Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 20138);

que l'affirmation de la requérante selon laquelle "l'adoption d'un P.P.A.S. ne doit (...) nullement (...) se faire dans le respect du programme de la zone" est donc inexacte;

Considérant, ensuite, qu'il ressort des discussions en commission de l'aménagement du territoire, de la politique foncière et du logement du Conseil régional relatives au projet d'article 26 de l'OPU, que le législateur bruxellois a souhaité que le PRAS prévoie la mixité de diverses affectations :

- " Un amendement n/ 104 vise à remplacer le secundo. Il ne faut plus faire référence au découpage de la ville en différentes zones spécialisées affectées à une fonction générale, maintenant qu'il existe un consensus sur la nécessaire mixité des fonctions dans la ville.

Un des rapporteurs s'accorde à dire que cette conception est effectivement dépassée. Cependant, la vision moderne de la mixité n'est pas contredite par le texte.

Le Secrétaire d'Etat ajoute que la notion de zone est un élément de découpage de l'espace qui permet d'y accrocher certaines prescriptions. Parmi celles-ci, peut figurer la mixité de diverses affectations. Le texte du secundo est un texte technique et non pas une prise de position idéologique" (Doc. Cons. Rég. Br-Cap. s.o. 90/91 A-108/2, pp. 150-151);

Considérant que les ZIR constituent donc des zones du PRAS au sens de l'article 26 de l'OPU pouvant être assimilées à des zones pluri-fonctionnelles dont les fonctions admissibles sont définies en termes généraux dans chaque programme et pourront être précisées et détaillées dans des P.P.A.S.; que le premier moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution, des articles 1^{er}, 2, 3, 26, 28 et 29 de l'OPU, du premier P.R.D. entré en vigueur le 3 mars 1995, du principe de l'effet utile de l'enquête publique ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir, de l'absence de motivation, de l'erreur de motivation, de la contradiction dans les motifs et de la violation du principe d'égalité; qu'elle fait valoir tout d'abord que l'arrêté attaqué

"n'apprécie pas adéquatement l'importance de l'activité des centres commerciaux de grande ampleur dans la ville, à la différence de la position qu'il adopte pour d'autres activités économiques et ne permet pas le développement harmonieux de la fonction commerciale indispensable à l'évolution du rôle européen de Bruxelles notamment en ce qu'il fixe des seuils de capacités arbitraires sans aucune justification, et n'appréhende pas la spécificité de cette activité économique par un zonage et des prescriptions adéquates"; qu'elle précise qu'en vertu des articles 1^{er}, 2 et 3 de l'OPU, la partie adverse doit s'efforcer de concilier le progrès social et économique et la qualité de vie; qu'elle prétend enfin que l'article 26 de l'OPU impose au PRAS de s'inscrire dans les orientations du P.R.D. en vigueur le jour de son adoption et que le P.R.D. fixe au Gouvernement l'objectif d'un développement équilibré de la Région tant dans la protection du logement que dans le développement des activités économiques; qu'elle soutient que le PRAS ne respecte pas cet objectif puisqu'il n'appréhende pas l'activité des centres commerciaux de grande ampleur comme une activité économique à part entière et fixe de manière totalement arbitraire des seuils de capacité de commerce en fonction des zones; qu'elle souligne à cet égard que, dans l'attente de l'adoption du P.P.A.S., les ZIR sont régies par les prescriptions relatives aux zones de forte mixité dans le respect des programmes des zones concernées, ce qui signifie à son estime que les superficies destinées aux commerces de détail y sont limitées à 200 m² et ne peuvent être augmentées que jusqu'à 1.000 m² après mesures particulières de publicité; que, selon elle, ces seuils sont étrangers à des considérations d'aménagement du territoire et rendent l'exploitation et le développement des centres commerciaux répondant aux critères contemporains particulièrement difficiles, voire impossibles; qu'elle ajoute que s'il est vrai que ces seuils peuvent être dépassés en application d'un P.P.A.S. pris en exécution du PRAS, un tel instrument s'avère inadéquat pour permettre la faisabilité juridique d'un projet privé ponctuel; qu'elle soutient enfin que l'examen du sort réservé aux autres activités économiques présentes dans la Région permet "de constater que l'activité des centres commerciaux de grande ampleur fait l'objet d'un traitement totalement discriminatoire par rapport, par exemple, aux activités de production de biens immatériels";

Considérant qu'en réplique, la requérante précise que l'inscription de son bien dans la ZIR n/14 a pour effet de limiter la superficie d'activités commerciales qui y est admissible, puisque, d'une part, le programme correspondant impose que la superficie de plancher affectée aux logements ne soit pas inférieure à 25% de la superficie totale de plancher dans la zone et soit supérieure à celle de chacune des autres activités mentionnées, en ce compris les commerces, et puisque, d'autre part, dans l'attente de l'adoption d'un P.P.A.S., la superficie de plancher d'activités commerciales admissible est limitée non seulement par le programme correspondant

mais également par les prescriptions applicables aux zones de forte mixité; qu'elle estime ensuite que la prescription 0.9 ne lui permettra de réaliser des travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction sur son bien, qu'à condition qu'ils n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 % de la superficie de plancher existante par période de 20 ans, qu'ils respectent les caractéristiques urbanistiques de l'îlot et soient compatibles avec l'affectation principale de la zone, et qu'ils soient soumis aux mesures particulières de publicité; que, selon elle, le développement futur de son complexe commercial s'en trouve hypothéqué; qu'elle soutient encore que l'acte attaqué ne motive pas les critères qui ont justifié la différence de traitement établie entre les activités des grands centres commerciaux et les autres activités, telles que, par exemple, les activités de production de biens immatériels, par rapport au but poursuivi par le PRAS qui est d'assurer un développement économique durable tout en protégeant le logement; qu'elle ajoute enfin que le principe d'égalité doit être considéré comme violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés - fixation de seuils de capacité contraignants pour les grands commerces et souples pour les activités productives - et le but poursuivi - assurer le développement des activités économiques de la Région -;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante reconnaît, dans un premier temps, que, tant qu'aucun P.P.A.S. n'est adopté, le bien dont question reste régi, conformément à la prescription 18, par les prescriptions relatives aux zones de forte mixité et que, son bien n'étant pas conforme au PRAS, la prescription 0.9 peut donc lui être appliquée; qu'elle relève ensuite que, dès l'adoption par la commune de Berchem-Sainte-Agathe d'un P.P.A.S. couvrant le bien litigieux, les prescriptions relatives aux zones de forte mixité ne seront plus applicables à l'immeuble; qu'elle soutient que le bien litigieux sera dès lors conforme au PRAS puisqu'il ne sera plus soumis aux limitations de superficies et que, par conséquent, la prescription 0.9 ne lui sera plus applicable; qu'elle prétend donc avoir intérêt au moyen invoqué; qu'elle expose, dans un second temps, que "si l'acte attaqué contient un exposé des motifs qui justifie l'affectation des commerces en zone mixte, zone de forte mixité ou zone administrative, il est muet en ce qui concerne l'affectation (de son bien) en zone d'intérêt régional (...) alors que cette affectation remet fondamentalement en cause les possibilités de développement de l'immeuble"; qu'elle estime de ce fait que les motifs de l'acte attaqué sont insuffisants "pour justifier la situation dans laquelle (elle se trouverait) après l'adoption d'un P.P.A.S. limitant les superficies de commerce, compte tenu de l'impossibilité de faire application de la prescription 0.9";

Considérant, en tant que le moyen dénonce la violation de l'article 26 de l'OPU et du premier projet de P.R.D., que l'article 26, alinéa 1^{er}, de l'OPU dispose que

"le plan régional d'affectation du sol s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement en vigueur le jour de son adoption"; que cependant, en vertu de l'article 23 de l'OPU, le Gouvernement peut s'écarter des dispositions indicatives du P.R.D. à condition d'en donner expressément les motifs; que le moyen n'invoque cependant pas la violation de cette disposition; que la requérante ne précise pas quelles sont les dispositions indicatives du P.R.D. dont l'acte attaqué s'écarterait; qu'en ce qu'il invoque la violation du premier P.R.D., le moyen est irrecevable;

Considérant, en tant que le moyen invoque la violation de l'article 10 de la Constitution et du principe d'égalité, qu'il y a lieu de rappeler que les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories d'activités, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée; que les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories d'activités se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; que le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé; qu'en l'espèce, la requérante ne démontre pas en quoi l'activité des centres commerciaux de grande ampleur fait l'objet d'un traitement discriminatoire par le PRAS; qu'elle se contente en effet de citer, à titre d'exemple et de comparaison, "les activités de production de biens immatériels pour lesquels le Gouvernement de la partie adverse déclare à de multiples reprises fonder de grands espoirs de relance économique de la Région"; qu'elle ne précise pas non plus en quoi les activités productives et les grands commerces seraient des activités comparables; que le moyen en ce qu'il dénonce la violation de l'article 10 de la Constitution et du principe d'égalité n'est pas fondé;

Considérant, en tant que le moyen invoque la violation de l'effet utile de l'enquête publique, qu'il y a lieu de constater que la requérante ne fait valoir aucun élément susceptible d'étayer une telle violation; qu'à cet égard, le moyen est irrecevable;

Considérant, en tant que le moyen invoque la violation des articles 1^{er} à 3 de l'OPU ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation, l'absence ou l'erreur de motivation concernant "l'activité des centres commerciaux de grande ampleur dans la ville" et "le développement harmonieux de la fonction commerciale indispensable à l'évolution du rôle européen de Bruxelles", il y a lieu au préalable d'observer que l'article 1^{er}, qui indique que l'ordonnance règle une matière visée à l'article 107quater de

la Constitution, n'a pas de portée normative; qu'en tant que le moyen invoque la violation de cette disposition, il est irrecevable;

Considérant que l'article 2, alinéa 3, de l'OPU dispose que "Le développement de la Région est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de préserver et d'améliorer l'environnement de la Région, et de gérer son sol avec parcimonie"; que l'article 3 dispose que "Dans l'élaboration des plans et lors de la délivrance des permis et certificats, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux"; que ces dispositions laissent au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation et ne lui imposent pas de créer une zone spécifique à chaque type d'activité économique, ce qui serait difficilement conciliable avec l'impératif de gestion parcimonieuse du sol;

Considérant, par ailleurs, que, selon la note méthodologique annexée au second projet de PRAS, celui-ci traite la fonction commerciale de deux manières différentes; que, d'une part, "les commerces qui présentent une concentration commerciale importante sont représentés sous forme de noyaux commerciaux, où sont autorisées les moyennes surfaces"; que, d'autre part, "les petits commerces de proximité, plus diffus sont intégrés dans les différentes zones d'habitation et de mixité"; qu'elle définit également "les grands commerces", tels les shopping centers et hypermarchés qui "sont considérés comme grands commerces sur la carte de la situation existante de fait et sont affectés en zone de forte mixité complétée par un G en surimpression s'ils comportent une galerie commerciale" (Moniteur belge du 2 septembre 1999, p. 32799); que, dans son avis sur le second projet de PRAS, la C.R.D. répond aux réclamations qui demandaient que des prescriptions spécifiques soient prévues pour le grand commerce; qu'elle estime sur ce point que "le PRAS (...) doit préserver et redynamiser les noyaux commerciaux existants, et garantir la tranquillité des habitants dans les zones d'habitat"; qu'elle propose pour distinguer les commerces de proximité des autres commerces de maintenir "les critères de taille (qui) restent les plus efficaces, d'autant que les incidences et nuisances d'une activité commerciale sont plus liées à sa dimension qu'à son caractère de proximité"; qu'elle remarque que "le PRAS ne dit rien sur le développement des grands commerces" mais qu'il ne faut pas pour autant "créer un régime particulier au grand commerce, car cela empêcherait toute nouvelle implantation en dehors de ces zones et créerait une spéculation sur les implantations existantes"; qu'elle souhaite plutôt voir le Gouvernement créer les conditions favorables à leur développement sous certaines conditions dans les zones mixtes ou de forte mixité;

Considérant que le moyen ne prend pas en considération les modifications et les précisions apportées à la notion de commerce par l'acte attaqué;

Considérant qu'en effet, d'une part, le PRAS, s'inspirant de l'avis de la C.R.D., définit deux catégories particulières : le "grand commerce spécialisé" et le "commerce de gros"; que, selon le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques, par "grand commerce spécialisé", il y a lieu d'entendre ce qui suit :

- " Commerce de superficie supérieure ou égale à 500 m² et dont l'activité consiste en la fourniture de services ou la vente de biens meubles qui relèvent d'un secteur spécialisé à l'exclusion du secteur alimentaire" (Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 20298);

Considérant qu'il y a lieu de tenir le centre commercial dont question, excepté les activités relevant du secteur alimentaire, comme un grand commerce spécialisé au sens de cette définition;

Considérant que, d'autre part, des seuils ont été adaptés ou créés en vue de tenir compte de cette évolution; qu'ainsi, la prescription 4 du PRAS relative à la zone de forte mixité, qui sera applicable aux biens de la requérante tant qu'un P.P.A.S. ne sera pas adopté, dispose notamment comme suit :

- " 4.2. En dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces, ainsi qu'aux commerces de gros. Le premier étage peut également être affecté au commerce ainsi qu'au commerce de gros lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux commerces, autres que les grands commerces spécialisés, ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 200 m² et celle affectée aux commerces de gros ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 500 m².

Cette superficie peut être portée à 1.000 m² pour les commerces et à 2.500 m² pour les commerces de gros, par projet et par immeuble, aux conditions suivantes :

- 1/ l'augmentation est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;
- 2/ les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la mixité de la zone;
- 3/ les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux commerces ainsi qu'aux commerces de gros, peut être portée jusqu'à 5.000 m² par projet et par immeuble lorsque cette possibilité est prévue par un plan particulier d'affectation du sol.

La superficie de plancher affectée aux grands commerces spécialisés peut être autorisée jusqu'à 3.500 m² par projet et par immeuble après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux grands commerces spécialisés peut être portée au-delà des 3.500 m² par projet et par immeuble lorsque cette possibilité est prévue par un plan particulier d'affectation du sol" (Moniteur belge du 14 juin 2001, pp. 20281-20282);

que le préambule de l'acte attaqué précise encore, concernant tant la création d'une zone spécifique au grand commerce que la nécessité d'en favoriser le développement, ce qui suit :

" Considérant que de nombreux réclamants souhaitent la création d'une zone spécifique d'affectation pour les grands commerces ou, à défaut, la mise en liseré de toutes les grandes surfaces.

Que les mécanismes mis en place dans les prescriptions générales et particulières, à savoir les clauses de sauvegarde mais aussi et surtout, l'augmentation des seuils dans les zones de mixité, dans les ZA et les ZIU, répondent de façon satisfaisante aux craintes émises par les réclamants;

Que la Région entend maintenir une qualité de vie souhaitée par la majorité de la population, en mettant le commerce au service des citoyens et non l'inverse;

Que la création de zones spécifiques contredit cet objectif en ce qu'elle induirait un changement de comportement du chaland au détriment des commerces existants et de cette qualité de vie désirée par tous; Que de plus, les zones réservées à une catégorie de commerces s'opposent à la conception de la mixité des fonctions que la Région a élaborée en vue d'une plus grande convivialité; Que la décision de créer ces zones spécifiques reviendrait à admettre la réalisation de centres commerciaux périphériques de grande échelle à la façon française; Que ces ghettos commerciaux ne présentent assurément ni d'avantages esthétiques, ni urbanistiques ni qualitatifs; Qu'enfin, de telles zones porteraient préjudice aux commerces de proximité et aux commerces de taille moyenne existants dans le centre ville et dans les quartiers commerçants des communes de la Région, alors même que l'objectif est de revitaliser les noyaux existants de la Région" (Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 20166);

" Grand commerce spécialisé

Considérant qu'il convient, comme le suggèrent des réclamants et la Commission, de favoriser le développement du grand commerce;

Que si le grand commerce ne justifie pas la création d'une nouvelle zone d'affectation, il importe de le définir;

Qu'il résulte des réclamations et de l'avis de la Commission, que le commerce qui fait défaut au sein du projet de PRAS est le grand commerce spécialisé qui cherche des implantations sur de vastes terrains accessibles par la route et permettent de grands parkings (meubles, voitures, show-rooms);

Qu'il y a lieu comme le propose une majorité des membres de la Commission, de considérer que le commerce de détail spécialisé entre dans la définition du grand commerce spécialisé lorsque sa superficie est supérieure ou égale à 500 m², en vue de le distinguer du commerce;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, comme le suggère une majorité des membres de la Commission, d'exclure de la notion de grand commerce spécialisé, les secteurs de l'équipement de la personne, de l'aménagement de la maison, des loisirs et de la

culture;

Que cette proposition de la majorité des membres de la Commission n'est pas motivée et est empreinte d'ambiguïté, dans la mesure où elle paraît admettre une nécessaire complémentarité du grand commerce spécialisé avec les commerces implantés dans les noyaux commerciaux, pour, d'une part, justifier son implantation dans les zones mixtes, les zones de forte mixité et les zones administratives mais pour, d'autre part, exclure de cette notion certains secteurs spécialisés;

Alors que le grand commerce relevant des secteurs de l'équipement de la personne, de l'aménagement de la maison, des loisirs et de la culture est susceptible de favoriser le développement des petits commerces et/ou des noyaux commerciaux;

Considérant, par contre, qu'il y a lieu d'exclure de la définition du grand commerce spécialisé, les grandes entreprises de distribution relevant du secteur alimentaire vu l'offre suffisante en commerce de détail dans le secteur alimentaire, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

Que les prescriptions particulières relatives aux zones mixtes, aux zones de forte mixité et aux zones administratives suffisent à garantir le maintien et le développement du commerce relevant du secteur alimentaire" (Moniteur belge du 14 juin 2001, pp. 20267-20268);

Considérant qu'il ressort de l'acte attaqué que le Gouvernement, faisant usage de son pouvoir d'appréciation, s'il ne crée pas dans l'acte attaqué une zone spécifique aux grands commerces, a néanmoins clairement pris en compte la spécificité du grand commerce; qu'il est donc inexact d'affirmer que le PRAS "n'appréhende pas l'activité des centres commerciaux de grande ampleur comme une activité économique à part entière"; que le Gouvernement a également mis en place un système de seuils progressifs concernant l'admissibilité des commerces selon les zones; que la requérante ne démontre pas en quoi ce système de seuils serait contraire au développement harmonieux du commerce à Bruxelles tel que prescrit par l'article 3 de l'OPU;

Considérant, quant à l'argument selon lequel le P.P.A.S. serait un instrument inadéquat, qu'il résulte du préambule de l'acte attaqué que le Gouvernement a considéré, en réponse à de nombreuses réclamations formulées pendant l'enquête publique portant sur le manque de souplesse du projet, que "cette carence aurait pu rendre son application particulièrement difficile dans le temps et dans l'espace" et que par "certains aspects, les prescriptions particulières du projet de plan avaient tendance à l'uniformisation des règles applicables (au) territoire (...) de la Région de Bruxelles-Capitale qui n'est pas homogène"(Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 19798), en sorte qu'une certaine autonomie devait être laissée aux autorités communales mieux armées pour gérer, par le biais de plans particuliers d'aménagement du sol, des particularités locales, tant existantes qu'à venir; que lorsque le PRAS les y autorise, il appartient aux communes d'apprécier, en fonction des particularités locales, les besoins de leur territoire et de les traduire dans les prescriptions des plans communaux qu'elles

élaborent, plans qui peuvent être mis en oeuvre à l'occasion de projets privés pour autant qu'ils répondent aux objectifs desdits P.P.A.S.; que le deuxième moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la requérante invoque pour la première fois, en réplique, que le programme de la ZIR n/14 "contient une limitation de la superficie d'activités commerciales admissibles" en ce que le programme correspondant "impose que la superficie de plancher affectée aux logements ne soit pas inférieure à 25% de la superficie totale de plancher de la zone"; que cet argument, au demeurant non autrement étayé, n'est soulevé qu'à l'occasion du mémoire en réplique pour démontrer que l'affectation du bien de la requérante en ZIR "hypothèque tout développement futur du complexe immobilier" en question; que ce développement du moyen est tardif et, dès lors, irrecevable;

Considérant que la requérante soutient aussi dans le dernier mémoire que "si l'acte attaqué contient un exposé des motifs qui justifie l'affectation des commerces en zone mixte, zone de forte mixité ou zone administrative, il est muet en ce qui concerne l'affectation (de son bien) en zone d'intérêt régional (...) alors que cette affectation remet fondamentalement en cause les possibilités de développement de l'immeuble"; que ce développement est tardif et, partant, irrecevable;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 1^{er}, 2, 3, 28 et 29 de l'OPU, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe d'effet utile des enquêtes publiques, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir, de l'absence de motivation, de l'erreur de motivation, de la contradiction dans les motifs; qu'elle fait valoir, dans une première branche, que le Gouvernement s'écarte, sans motiver sa décision, de l'avis de la C.R.D. en ce qui concerne les prescriptions relatives aux grands commerces; qu'elle relève, en effet, que, dans son avis du 28 avril 2000, la C.R.D. souhaitait, d'une part, que les shopping centers et hypermarchés soient affectés en zone de forte mixité complétée d'un G en surimpression s'ils comportent une galerie commerciale et, d'autre part, était unanime pour demander la révision des prescriptions relatives au commerce pour envisager une ouverture pour les grands commerces; qu'elle soutient encore que, sans motivation, le PRAS a affecté son bien en zone d'intérêt régional et s'est abstenu de revoir les prescriptions littérales dans le sens d'une ouverture vers les grands commerces; que, dans une seconde branche, elle affirme que le Gouvernement considère que le centre commercial BASILIX "se doit d'être affecté en zone de forte mixité" alors qu'il l'affecte contradictoirement en ZIR; qu'elle souligne que pour justifier l'affectation des

supermarchés en zone de forte mixité, le préambule du PRAS indique que "les grandes surfaces qui sont affectées en ZFM correspondent aux situations particulières de shopping centers, comme par exemple les complexes commerciaux Cora et Basilix qui couvrent des superficies beaucoup plus importantes", alors que, contrairement à cette motivation, son bien a été affecté en zone d'intérêt régional;

Considérant qu'en réplique, quant à la première branche, la requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas indiquer les motifs qui lui permettent de ne pas tenir compte des considérations générales émises par la C.R.D. relativement aux shopping centers et hypermarchés, sans préciser quels impératifs d'aménagement spécifiques justifiaient cette nouvelle affectation; qu'elle précise encore que si la partie adverse a traité la problématique des "grands commerces spécialisés" et qu'elle a décidé d'augmenter les seuils de capacité initialement prévus pour le "commerce" en liseré de noyau commercial - moyennant le respect de conditions particulières - sur la base de cet avis, elle n'a pas par contre estimé nécessaire de traiter de manière spécifique la problématique des centres commerciaux, alors que plusieurs réclamations émanant du secteur des grandes surfaces commerciales l'y invitaient et que, dans la motivation de l'acte attaqué, le Gouvernement reconnaissait que les centres commerciaux ("shopping centers"), tels le CORA et le BASILIX, se trouvaient dans une "situation particulière"; que, quant à la seconde branche, elle affirme que le Gouvernement ne peut, sans se contredire, affecter son bien en ZIR tout en considérant que les centres commerciaux occupent une "place à part par rapport aux autres commerces, en raison de leurs importantes superficies (sachant) que cela justifiait leur affectation en zone de forte mixité";

Considérant, quant à la première branche, que les articles 28 et 29 de l'OPU disposent notamment comme suit :

" Article 28.

(...)

Les réclamations et observations, dont copies peuvent être envoyées par leurs auteurs au collège des bourgmestre et échevins des communes concernées, sont adressées au Gouvernement dans le délai d'enquête sous pli recommandé à la poste ou contre accusé de réception. Le Gouvernement communique au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale une copie des réclamations et observations dans les trente jours de la clôture de l'enquête publique.

A l'expiration du délai d'enquête, les conseils communaux et les instances consultatives dont la liste est établie par le Gouvernement disposent d'un délai de soixante jours pour émettre leur avis et le transmettre au Gouvernement. A l'échéance, les avis qui n'auraient pas été émis sont réputés favorables. Le Gouvernement communique au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale un

exemplaire de ces avis dans les quinze jours qui suivent l'expiration de ce délai.

Le projet de plan est soumis par le Gouvernement à la Commission régionale, accompagné des réclamations et observations et des avis. La Commission régionale émet son avis et le transmet au Gouvernement dans les soixante jours de la réception du dossier complet, faute de quoi cet avis est réputé favorable. (...).

(...)

Article 29.

Dans les douze mois qui suivent l'adoption du projet de plan, le Gouvernement arrête définitivement le plan et le communique sans délai au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Lorsque le Gouvernement s'écarte de l'avis de la Commission régionale, sa décision est motivée.

(...)"

Considérant, à propos des centres commerciaux et des hypermarchés, que l'avis de la C.R.D. indique ce qui suit :

" Les shopping centers et hypermarchés sont considérés comme de grands commerces sur la carte de la situation existante de fait. Ils sont affectés en zone de forte mixité complétée par un «G» en surimpression s'ils comportent une galerie commerciale" (annexe au Moniteur belge du 14 juin 2001, BRU 39);

que cet extrait de l'avis de la C.R.D. est l'intégrale reproduction du point 3.5.4. de la note méthodologique annexée au second projet de PRAS, publié au Moniteur belge du 2 septembre 1999; que l'avis de la C.R.D. en nuance d'ailleurs la portée en précisant que l'implantation des grands commerces peut être envisagée dans d'autres zones que la zone de forte mixité, telle la zone de mixité, les zones administratives ou les zones d'industries urbaines; que, par ailleurs, la C.R.D. a spécifiquement motivé son souhait de voir affecter l'îlot 47, où se situe le bien de la requérante, dans une ZIR, de la manière suivante :

" La Commission appuie la demande de la Commune visant à restructurer l'ensemble du site situé au Nord de l'avenue Charles Quint et demande la création d'une nouvelle ZIR portant sur cette entrée de ville avec un programme mixte" (annexe au Moniteur belge du 14 juin 2001, BRU 197);

que la requérante s'est abstenue de critiquer cette motivation;

Considérant, par ailleurs, qu'il ressort de l'acte attaqué que l'avis de la C.R.D., en ce qu'il demande au Gouvernement de revoir les prescriptions particulières et de prendre ainsi en considération le grand commerce spécialisé et le commerce de gros, a été pris en compte; qu'en effet, l'acte attaqué distingue désormais les "grands commerces spécialisés" des "commerces de gros" et des autres commerces; que le

préambule de l'acte attaqué relève, non seulement, les seuils de superficie admissibles pour le commerce en général dans la zone de forte mixité mais qu'il prévoit en outre des seuils particuliers nettement supérieurs pour le commerce de gros et le grand commerce spécialisé; qu'il a déjà été démontré lors de l'examen du deuxième moyen que l'auteur du PRAS a motivé son choix de ne pas créer une zone spécifique aux grands commerces, en ce compris les centres commerciaux (Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 20166) et qu'il a tenu compte au travers des prescriptions littérales, notamment celles relatives aux zones mixtes, zones de forte mixité, zones d'industries urbaines et zones administratives, de ce type de commerce; qu'en outre, le choix d'affecter l'îlot 47 en ZIR, conformément à l'avis de la C.R.D., est spécifiquement motivé par l'acte attaqué; qu'à cet égard, l'acte attaqué ne s'écarte pas de l'avis de la C.R.D.; que la première branche du moyen n'est dès lors pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, que la requérante relève une contradiction dans les motifs de l'acte attaqué; qu'elle cite à l'appui de son moyen un extrait du préambule de l'acte attaqué selon lequel "les grandes surfaces qui sont affectées en ZFM correspondent aux situations particulières de shopping centers, comme par exemple les complexes commerciaux Cora et Basilix qui couvrent des superficies beaucoup plus importantes" et précise que, contrairement à cette motivation, son bien a été affecté en ZIR; qu'il apparaît toutefois que cet extrait ne concerne que des réponses à des réclamations émanant de propriétaires de commerces de dimensions inférieures à celles de grandes surfaces ou centre commerciaux; que ceux-ci reprochaient au second projet de PRAS d'y affecter leurs biens différemment des grands centres commerciaux comme le CORA ou le BASILIX affectés par ce projet en zone de forte mixité; que la motivation citée par la requérante tend seulement à justifier, pour les réclamants en question, le maintien "de l'affectation du projet de Plan régional d'affectation du sol", en l'espèce en zone d'habitat; que la référence à ces deux centres commerciaux permet uniquement d'illustrer la notion de "shopping centers" et le type de commerce pouvant être affecté en zone de forte mixité; qu'elle ne préjuge en rien d'une quelconque obligation pour le Gouvernement d'affecter systématiquement les shopping centers ou grands commerces spécialisés en zone de forte mixité; que l'extrait de la motivation n'est dès lors en rien contradictoire avec l'affectation en ZIR de l'îlot 47, où se situe le bien litigieux; que la seconde branche de ce moyen n'est pas fondée;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 1^{er} de l'OPU, des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que le PRAS met en oeuvre une réglementation réduisant les commerces de détail en Région de Bruxelles-Capitale, alors que la réglementation relative aux implantations commerciales

est une matière fédérale traitée par la loi du 29 juin 1975; qu'elle fait valoir, en effet, qu'en limitant les superficies commerciales dans toutes les zones prévues par le PRAS, le Gouvernement a mis en place une politique socio-économique excédant ses compétences; que, dans son mémoire en réplique, la requérante précise qu'il résulte de l'exposé des motifs de la loi précitée du 29 juin 1975 que le législateur a eu égard à la circonstance que la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne permettait pas d'harmoniser le développement de la grande distribution en Belgique et a indiqué que la nature de l'examen des demandes de permis de bâtir était spécifique et se bornait à une vérification de la conformité aux plans particuliers lorsqu'il en existait pour le terrain concerné; qu'elle estime en outre que la loi de 1975 détermine, selon le type de zone qu'elle établit, des surfaces bâties ou commerciales nettes nécessaires au projet donné; qu'elle indique que les critères socio-économiques permettant aux autorités administratives en charge de la délivrance de l'autorisation d'apprécier adéquatement la demande d'implantation sont la localisation spatiale de l'appareil commercial, l'aspect "consommateur", l'emploi et les répercussions sur le commerce existant; qu'elle reproche notamment au Gouvernement d'avoir déterminé l'emplacement des liserés commerciaux "après mise en oeuvre de critères relatifs, entre autres, à la localisation de ceux-ci au sein de pôles commerciaux existants, à la nature des commerces et à la viabilité économique des noyaux concernés"; que, selon elle, le Gouvernement limite ainsi "les développements commerciaux en général et le développement commercial de la requérante en particulier" et excède manifestement ses compétences en "(empiétant) sur le domaine, fédéral, des implantations commerciales";

Considérant que la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, abrogée par la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005, organise une police spéciale des implantations commerciales visant à opérer un contrôle sur les implantations d'un ou de plusieurs commerces de détail occupant certaines superficies minimales de surface; que l'arrêté royal du 8 août 1975, fixant les critères relatifs à l'examen des demandes d'implantations commerciales, définit les critères permettant l'appréciation des différents aspects de l'implantation, notamment "la localisation spatiale de l'appareil commercial; l'aspect «consommateur»; l'emploi; l'incidence sur le commerce existant"; que l'article 2 de l'arrêté royal du 8 août 1975 précité dispose comme suit :

- " Les critères de localisation spatiale de l'appareil commercial doivent permettre d'apprécier : a) s'il existe une corrélation suffisante entre, d'une part, la taille et le type du point de vente projeté et d'autre part, la place de la commune, sur le territoire de laquelle l'implantation est projetée, dans le réseau urbain, sa taille et le

poids démographique de son hinterland; b) si l'implantation projetée est conçue de façon à promouvoir un équilibre fonctionnel entre la périphérie et les centres commerciaux existants";

que la localisation de telles entreprises commerciales n'échappe pas pour autant à la police générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; que les autorisations d'implantations commerciales doivent en effet respecter les plans d'aménagement en vigueur; que, d'une part, dans son avis n/ 25.689 donné les 26 février et 5 mars 1997 sur l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, la section législation du Conseil d'Etat indique ce qui suit :

" Selon la Cour d'arbitrage, la compétence exclusive attribuée à l'autorité fédérale pour régler les conditions d'accès à la profession (article 6, § 1^{er}, VI, alinéas 5, 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) comprend le pouvoir de fixer les règles en matière d'implantation d'établissements commerciaux (arrêt n/ 18/96 du 5 mars 1996). Certes, ceci n'empêche pas les Régions d'adopter des dispositions d'aménagement du territoire applicables à l'implantation d'établissements commerciaux et de prendre en compte, à cette occasion, des considérations de caractère économique et social. Mais cette compétence ne permet pas aux Régions de régler directement l'implantation des dits établissements dans un objectif de protection de l'emploi ou dans le souci d'éviter des atteintes à la concurrence";

que, d'autre part, selon l'article 3 de l'OPU, "dans l'élaboration des plans et lors de la délivrance des permis et certificats, les autorités administratives s'efforcent de concilier les progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux"; que le PRAS peut, de ce fait, déterminer, outre les emplacements affectés aux différentes fonctions et en particulier aux commerces, des superficies maximales d'occupation du territoire pour certaines d'entre elles dans une mesure nécessaire à un aménagement harmonieux; que dès lors que l'acte attaqué n'empêche pas la coexistence des différents types de commerces (grands et petits) en Région de Bruxelles-Capitale mais au contraire qu'il l'encourage, par exemple au sein des zones de forte mixité, il n'édicte aucun critère, tel que la protection du commerce établi, qui s'imposerait aux autorités chargées de statuer sur les demandes de permis; que l'on n'aperçoit donc pas en quoi il mettrait en oeuvre une réglementation sur les implantations commerciales portant ainsi atteinte aux compétences du législateur fédéral; que le PRAS ne porte pas non plus atteinte aux compétences exclusives des autorités qui seront chargées, en application de la loi précitée du 29 juin 1975 et dans le respect du PRAS, d'apprécier l'opportunité dans le temps des futurs projets d'implantation de commerces de détail en Région de Bruxelles-Capitale en fonction des paramètres précités; que le quatrième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation

des principes généraux du droit administratif, plus particulièrement du principe d'effet utile de l'enquête publique, du principe de bonne administration, du principe de cohérence de l'action administrative, du principe de légitime confiance et du principe de la sécurité juridique, ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche au Gouvernement de modifier pour le site de la requérante, les affectations en vigueur sous l'empire du plan de secteur, du P.R.D. et des deux projets de PRAS, alors que les revirements d'attitude de l'administration doivent se justifier par des motifs admissibles; qu'elle expose à l'appui de ce moyen qu'après avoir successivement affecté l'ensemble de son bien en zone mixte d'habitations et d'entreprises au plan de secteur et en zone de forte mixité aux deux projets de PRAS, le Gouvernement en a modifié l'affectation pour des motifs qui s'avèrent contradictoires et ne peuvent qu'être en opposition par rapport à la motivation qui avait conduit à affecter le site en zone de forte mixité au second projet de PRAS; qu'elle estime que ce changement d'attitude viole le principe de légitime confiance qu'elle pouvait placer en l'administration; qu'elle ajoute, par ailleurs, qu'elle n'a jamais été en mesure, au cours de la seconde enquête publique, de contester l'affectation de son ensemble immobilier en ZIR, le bien étant affecté au cours de cette seconde enquête en zone de forte mixité; qu'en réplique, elle précise que le Gouvernement a décidé de manière inattendue "alors que l'affectation donnée par le plan de secteur avait été expressément consacrée dans les deux projets de PRAS, (...) sur base de la seule proposition émise par la C.R.D., proposition elle-même fondée sur l'avis de la commune de Berchem-Sainte-Agathe après l'échéance de la seconde enquête publique, qu'il y avait lieu de créer une zone d'intérêt régional au nord de l'avenue Charles Quint"; que, selon elle, il y a lieu de recommencer la procédure d'élaboration de l'acte attaqué dès lors que les changements d'affectation retenus par la C.R.D. et préconisés par la commune de Berchem-Sainte-Agathe, l'ont été en l'absence de toute réclamation en ce sens formulée lors de l'enquête publique; qu'elle fait valoir en effet que les réclamations sur lesquelles se fonde le Gouvernement ont été introduites, les unes par des particuliers qui demandaient que leurs biens soient affectés en zone d'habitation, les autres par les sociétés DELHAIZE LE LION et GIB qui demandaient que le Gouvernement crée une zone spécifique pour les grands centres commerciaux; qu'elle relève enfin que "la différence fondamentale" entre le projet de plan et le plan définitif "concernait la nouvelle affectation du «Basilix Shopping Center» en ZIR en lieu et place de son affectation en zone de forte mixité"; qu'elle estime que la référence faite par la partie adverse à la prescription générale 0.9 est "irrélevante, dès lors que celle-ci n'est pas de nature à couvrir le changement illégal d'affectation intervenu";

Considérant, sur ce cinquième moyen, que tout projet de PRAS soumis à enquête publique s'inscrit dans une procédure visant précisément à prendre en compte les exigences nouvelles du bon aménagement du territoire moyennant le respect de la

procédure de consultation organisée, en sorte que le Gouvernement n'est pas lié par les plans d'aménagement antérieurs et qu'il ne peut être amené à se justifier de sa seule volonté de changement; qu'il résulte, en outre, de l'examen du troisième moyen que la motivation de l'affectation du bien en ZIR n'est ni contradictoire ni absente; que, par ailleurs, le Gouvernement est tenu, en vertu du principe de l'effet utile de l'enquête publique, d'examiner la régularité et la pertinence des réclamations formulées au cours de celle-ci et doit, s'il estime que l'une d'elles est fondée pour des motifs tirés du bon aménagement du territoire, modifier le projet dans le sens souhaité par cette réclamation; qu'en l'espèce, le conseil communal de Berchem-Sainte-Agathe a émis un avis transmis le 18 février 2000 au Gouvernement, postérieurement à l'enquête publique, conformément à l'article 28, alinéa 8, de l'OPU; qu'il avait également introduit une réclamation, telle que prévue à l'alinéa 7 de ce même article, en date du 20 décembre 1999 au cours de l'enquête publique; que dans cette réclamation le conseil communal demande ainsi "d'inscrire la zone couverte par le projet de P.P.A.S., et notamment les îlots 45, 46, 47, 52 (A & B) (...) en zone d'intérêt régional"; que la parcelle litigieuse fait partie de l'îlot 47 précité; que le PRAS, en ce qu'il affecte la parcelle litigieuse en ZIR, répond donc à cette réclamation introduite par la commune de Berchem-Sainte-Agathe au cours de l'enquête publique relative au second projet de PRAS; qu'il n'y avait pas lieu de recommencer l'enquête publique sur ce point même si le second projet de PRAS n'affectait pas l'îlot en ZIR, mais en ZFM; qu'en réalité, cette nouvelle affectation ne constitue pas une modification substantielle; qu'en effet, d'une part, dans l'attente d'un P.P.A.S., les dispositions applicables à la ZFM le sont à la ZIR ; que le PRAS déplaçonne même les superficies des grands commerces spécialisés et du commerce en général par rapport à ce que prévoyait le second projet de PRAS, et va ainsi dans le sens des revendications de la requérante; que, d'autre part, lorsque le P.P.A.S. sera adopté, celui-ci devra respecter les prescriptions applicables à la ZIR qui consacrent l'affectation de la zone tant aux logements qu'aux bureaux, commerces, activités productives, équipements d'intérêt collectif ou de service public, avec pour "objectif la création d'un pôle urbain intégré dans lequel toutes les activités urbaines sont représentées de façon équilibrée"; que, surtout, le programme applicable à la zone permet le développement sans limite de superficie pour les commerces, ce qui constitue aussi une réponse aux préoccupations de la requérante; que la seule restriction au développement du commerce concerne le pourcentage de la superficie de plancher affectée aux logements, lequel ne peut être inférieur à 25% de la superficie totale de plancher de la zone et doit être supérieur à la superficie de chacune des autres activités mentionnées; que, cependant, à cet égard, la requérante ne démontre pas concrètement en quoi le respect de ce pourcentage lui porterait préjudice; que la ZIR n/14 constitue ainsi une autre forme de zone de forte mixité avec l'avantage d'une plus grande souplesse; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation des articles 1^{er}, 2, 3, 8, 9, 26 et 29 de l'OPU, du principe de l'effet utile des enquêtes publiques, de l'absence de motivation, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs; que, dans une première branche, elle soutient que le Gouvernement ne répond pas aux réclamations formulées durant les deux enquêtes publiques qu'il a organisées, alors même que la procédure d'élaboration du PRAS forme un ensemble qui a débuté le 16 juillet 1998 par l'arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale arrêtant le premier projet de PRAS; qu'elle fait valoir que le deuxième projet de PRAS contenait des modifications substantielles par rapport au premier projet, raison pour laquelle l'enquête publique a été recommencée, en sorte qu'il appartenait à la C.R.D. d'abord, et au Gouvernement ensuite, d'examiner les réclamations émises au cours des deux enquêtes, ce qui ne fut pas fait; que, dans une seconde branche, elle prétend que le PRAS, tel qu'adopté le 3 mai 2001, ne constitue pas une évolution du plan consécutive à l'enquête publique mais bien un nouveau plan comportant des modifications substantielles par rapport à celui mis en enquête publique, rompant ainsi l'économie générale du projet de plan; qu'elle relève en effet que le PRAS ne peut être amendé qu'en fonction des observations de l'enquête publique et de l'avis de la C.R.D. sans pour autant comporter de modifications substantielles, voire radicales par rapport au projet de PRAS soumis à l'enquête publique à peine d'enlever tout sens et tout effet utile à l'enquête publique; que la requérante expose ce qui suit :

- " Le PRAS, dans sa version définitive, n'apparaît pas comme résultant, d'une part, du premier projet de PRAS et, d'autre part, des réclamations et observations émises au cours de l'enquête publique.

Il en va plus particulièrement ainsi de l'organisation des zones d'intérêt régional qui ont été modifiées au gré des projets de PRAS présentés et sont le fruit d'accords politiques.

On peut également relever à cet égard que les diverses évolutions des seuils de superficies commerciales et de bureaux, par zones ou par mailles, ainsi que l'évolution des définitions du glossaire, sont étrangères aux observations émises au cours de l'enquête publique. Il y a lieu de souligner, dans ce cadre, que les divers seuils prescrits ne font, par ailleurs, l'objet d'aucune justification.

Dans ce même contexte, on peut encore considérer le mécanisme actuel de prise en compte et de gestion de la maille qui n'avait aucunement été développé lors des deux enquêtes publiques. A l'évidence, le Gouvernement de la partie adverse n'a envisagé cette gestion que lors de l'élaboration du PRAS définitif.

Ce faisant, le Gouvernement de la partie adverse a manifestement porté atteinte à l'économie générale du projet de PRAS et a vidé de son sens les enquêtes publiques de 1998 et 1999.

De toute évidence, le Gouvernement de la partie adverse reste en défaut d'avoir rencontré adéquatement les observations émises au cours de l'enquête publique, en ce compris celles émises par la requérante";

Considérant qu'en réplique, la requérante précise, quant à la première branche de ce sixième moyen, que, selon elle, le Gouvernement a considéré lui-même, dans le préambule de l'acte attaqué, que le premier projet de PRAS restait valable en tant que phase préparatoire de la procédure ayant conduit à l'adoption du PRAS définitif; qu'elle ajoute qu'elle ne trouve aucune réponse dans l'acte attaqué à sa réclamation qui demandait une zone spécifique pour les centres commerciaux de grande ampleur; qu'elle indique ensuite, quant à la seconde branche, que les modifications qui ont été apportées entre le premier projet de PRAS et le PRAS définitif procèdent de préoccupations étrangères à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et que le fait que le Gouvernement n'ait pas tenu compte de toutes les réclamations en général et de la sienne en particulier, lui cause préjudice;

Considérant que l'autorité est tenue d'examiner la pertinence des réclamations formulées au cours de l'enquête publique relative au projet qui a donné lieu à l'acte attaqué, et pour autant que ces réclamations ou observations soient formulées en rapport avec la poursuite d'objectifs fondés sur l'aménagement du territoire, c'est-à-dire qu'il doit s'agir de considérations planologiques excluant des considérations d'intérêt privé ou spéculatif; qu'un réclamant doit pouvoir trouver dans l'avis de la C.R.D. ou dans la motivation de l'arrêté attaqué une réponse adéquate à ses réclamations ou observations, c'est-à-dire une réponse techniquement étayée si les réclamations ou observations étaient elles-mêmes techniquement étayées; que cette réponse ne doit pas nécessairement être individuelle mais peut résulter par exemple d'une directive générale qui s'applique de manière plausible aux réclamations ou observations individuelles ou d'une réponse donnée à une autre réclamation ou une observation d'un autre particulier; que l'autorité peut dès lors examiner et apprécier en même temps les réclamations qui sont de même nature ou qui soulèvent des problèmes analogues, à condition d'indiquer dans son avis les directives générales qu'elle a observées à cet effet ou de formuler les résultats de cet examen et de cette appréciation sous forme de directive générale; qu'il ne suffit donc pas qu'une réclamation formulée au cours de l'enquête publique sur le projet de PRAS demande pour un terrain telle affectation plutôt que celle en projet pour imposer que la C.R.D. en son avis, ou à défaut, le Gouvernement dans le préambule de son arrêté, en tienne compte et exprime le cas échéant les motifs de son rejet et par voie de conséquence les motifs de l'affectation redoutée; que le Gouvernement n'est tenu de répondre qu'à des arguments précis, soit de légalité soit d'ordre planologique ou urbanistique; qu'il importe donc, à peine d'irrecevabilité d'un moyen dénonçant l'absence ou l'insuffisance de réponse aux réclamations formulées pendant l'enquête publique, que la requérante précise, dans sa requête, la teneur de sa réclamation et en particulier quels sont les arguments techniquement fondés soit sur le respect de la loi, soit sur le terrain de l'opportunité,

qu'elle faisait valoir à l'encontre du projet;

Considérant que, sur la première branche, concernant la première enquête publique, la requérante se contente d'indiquer dans son exposé des faits qu'elle aurait introduit une réclamation au cours de la première enquête publique; qu'elle n'en reproduit toutefois nullement la teneur; qu'il est dès lors impossible de déterminer si le Gouvernement était bien tenu d'examiner la régularité et la pertinence de cette réclamation invoquée et, le cas échéant, s'il y a répondu directement ou indirectement dans le préambule de l'acte attaqué; que la requérante reproche également au Gouvernement de n'avoir pas répondu à sa réclamation émise lors de la seconde enquête publique; que, dans sa requête en annulation, la requérante n'indique pas à quels arguments fondés soit sur le respect de la loi soit sur des préoccupations d'ordre urbanistique il n'aurait pas été répondu; qu'en outre, le grief selon lequel le Gouvernement n'aurait pas répondu aux réclamations émanant de tiers lors des deux enquêtes publiques n'est en rien étayé; que la première branche du moyen est irrecevable;

Considérant que, sur la seconde branche, la requérante reste en défaut d'indiquer précisément en quoi le changement d'affectation de son bien et les modifications de prescriptions urbanistiques ou de définitions du glossaire applicables à son bien et intervenues à la suite de la deuxième enquête publique pourraient être qualifiés de substantiels, de sorte qu'une nouvelle enquête publique aurait dû être organisée s'il apparaissait que lesdites modifications ne reposaient pas sur des réclamations émises au cours de l'enquête publique; que, pour le surplus, il est renvoyé à l'examen des troisième et cinquième moyens; que la seconde branche ne peut pas plus être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-neuf mai 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.