

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 194.805 du 29 juin 2009

A.108.965/XIII-2357

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
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 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 de la requérante et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 mai 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 juin 2006 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Mes A. DELFOSSE et M. PILCER, avocats, comparaissant pour la requérante, et Mes E. GONTHIER et Fr. DE MUYNCK, loco Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante justifie son intérêt au recours par le fait qu'elle est propriétaire d'un complexe de bureaux situé à Bruxelles, rue Allard, 40-42, d'un immeuble de bureaux et de commerces situé rue de la Régence, 61-69, relié au précédent immeuble par une annexe de trois étages affectée à des bureaux, et qu'elle est également propriétaire d'une parcelle de 13 a 24 ca située rue de l'Arbre. Un parking et un jardin d'agrément ont été réalisés sur cette parcelle, laquelle permet aussi l'accès à des parkings intérieurs situés sous des immeubles de bureaux sis rue Allard et rue de la Régence, 61-63.

2. Au plan de secteur tel qu'adopté en 1979, les parcelles de la requérante sont situées en zone administrative et, pour une petite partie, située à l'angle de la rue de l'Arbre et de la rue Allard, en zone d'habitation.

3. Au plan régional de développement (P.R.D.) tel qu'adopté le 3 mars 1995, les parcelles sont situées en périmètre de protection accrue du logement.

4. Au premier projet de PRAS, arrêté le 16 juillet 1998, ainsi qu'au second projet de PRAS, arrêté le 30 août 1999, les parcelles litigieuses sont affectées pour une partie en zone administrative. L'autre partie des parcelles concernées située à l'angle de la rue Allard et de la rue de l'Arbre est affectée en zone de forte mixité.

5. Au cours de l'enquête publique relative au second projet de PRAS, la S.A. PRIMAEDIS, propriétaire des immeubles en cause, introduit le 17 décembre 1999 deux réclamations. Dans sa première réclamation, relative au bien litigieux sis à Bruxelles, rue de l'Arbre, elle sollicite que le PRAS définisse plus clairement la partie de sa parcelle qui se situe en zone administrative et sollicite également que l'affectation en zone administrative soit étendue à l'ensemble du terrain. Dans la seconde réclamation, concernant les immeubles litigieux situés à Bruxelles, rue Allard, 40-42, elle demande que ces biens soient repris en zone administrative afin de conserver, pour l'avenir, leur affectation de bureaux.

6. Le PRAS, arrêté le 3 mai 2001, affecte les parcelles litigieuses en partie en zone administrative et en partie en zone de forte mixité pour ce qui concerne la parcelle située rue Allard, 40-42, et la parcelle non construite de la rue de l'Arbre. Ces parcelles sont surimprimées d'une zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE). Il s'agit de l'acte attaqué.

Sur la carte reprenant la situation existante de fait, la parcelle litigieuse située rue de l'Arbre est reprise comme terrain non bâti, tandis que l'activité prédominante des immeubles situés rue Allard, 40-42, est l'activité de bureaux;

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité tenant à la qualité pour agir de la requérante; qu'elle fait valoir que la requérante "ne produit ni ses statuts, ni les décisions de nomination de ses administrateurs tels que publiés au Moniteur belge"; qu'elle soutient, dans son dernier mémoire, que la preuve d'une telle publication au Moniteur belge "n'est rapportée pour aucun des signataires de la décision d'introduire un recours";

Considérant que la requérante produit, en annexe à son mémoire en réplique, ses statuts et les décisions de nomination de ses administrateurs tels que publiés au Moniteur belge; qu'il ressort de ces extraits que la décision d'agir en justice a été prise valablement par un conseil d'administration régulièrement constitué; que la première exception n'est pas fondée;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception d'irrecevabilité tenant à l'intérêt à agir de la requérante; qu'elle prétend en effet que la requérante n'a pas d'intérêt *ratione personae* au recours puisqu'elle ne produit pas les titres qui établissent son statut de propriétaire des parcelles situées rue Allard, 40-42, rue de la Régence, 61-69, et rue de l'Arbre à Bruxelles;

Considérant qu'il ressort du dossier joint au mémoire en réplique que la requérante a fourni une preuve suffisante à établir sa qualité de propriétaire des biens en cause; que la deuxième exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant que la partie adverse soulève une troisième exception d'irrecevabilité; qu'elle précise que l'intérêt de la requérante est limité à la disposition du plan qui concerne les parcelles dont elle est propriétaire ou au sujet desquelles elle pourrait faire valoir un intérêt; qu'elle observe qu'en l'espèce "les parcelles considérées, dont la requérante est propriétaire, forment un tout bien défini et distinct des parcelles qui l'entourent"; qu'elle conclut que la requête ne pourrait conduire qu'à l'annulation partielle du PRAS;

Considérant que la requérante justifie son intérêt à agir de la manière suivante :

- " Comme indiqué au point I ci-dessus, la requérante est propriétaire de biens situés sur le territoire de la Région Bruxelles-Capitale et donc dans le périmètre couvert par l'acte attaqué. Plus précisément, l'acte attaqué porte préjudice à la requérante
- en ce que, sur la carte des affectations, il situe ses biens partiellement en zone de forte mixité alors que les prescriptions applicables dans cette zone limitent les superficies de bureaux à 3500 m² par immeuble;
 - en ce que, sur la carte des bureaux admissibles, il situe ses biens dans la maille Bruxelles/06 pour laquelle il fixe un solde de bureaux admissible en zones mixtes de -59.955 m²;
 - en ce que, sur la carte de la situation existante de fait, la parcelle considérée constituant l'assiette, notamment des parkings extérieurs, est figurée comme terrain non bâti alors qu'il s'agit d'une parcelle majoritairement affectée aux activités administratives";

Considérant que la requérante n'a pas intérêt à poursuivre l'annulation de la totalité du PRAS; qu'il y aura lieu, le cas échéant, de limiter l'étendue de l'annulation aux seules dispositions de l'acte attaqué qui lui font grief pour autant que cette annulation partielle concerne une zone qui, du point de vue planologique, puisse être isolée au sein du territoire couvert par le plan, de sorte que cette annulation partielle n'a pas pour conséquence de porter atteinte à l'économie générale de celui-ci; qu'en l'espèce tel est le cas;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 26, 28 et 29 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de fait et de droit, de l'excès de pouvoir, de la violation des principes de bonne administration, d'administration cohérente, d'administration raisonnable, de proportionnalité, de préservation de la

sécurité juridique et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, notamment, dans une première branche, la requérante reproche à la carte de la situation existante de fait annexée au PRAS de mentionner la parcelle servant d'assiette aux parkings extérieurs des immeubles de bureaux comme un terrain non bâti alors qu'elle constitue en réalité une parcelle majoritairement affectée aux bureaux; que, dans une deuxième branche, elle observe "qu'il ressort indiscutablement de l'examen de l'avis de la C.R.D. (lire : Commission régionale de développement) que celle-ci n'a pas examiné les réclamations introduites par la requérante ou, qu'à tout le moins, elle n'a pas émis d'avis sur, ni a fortiori, répondu à ces réclamations"; qu'elle fait valoir que le Gouvernement n'a pas eu égard au fait qu'en application de l'article 28 de l'OPU et en l'absence d'examen ou d'avis de la C.R.D. sur ses réclamations, l'avis de la C.R.D. est réputé favorable; qu'elle précise que le Gouvernement "n'a pas suivi cet avis et, qu'en toute hypothèse, il n'a pas indiqué les motifs légitimes ayant rapport à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire permettant d'y déroger"; que, dans une troisième branche, elle prétend que le Gouvernement a rejeté les réclamations introduites sans répondre aux arguments développés dans celles-ci; que rappelant ceux-ci, elle soutient que "lorsque la C.R.D. a, dans son avis, répondu favorablement à une réclamation et que le Gouvernement s'écarte de cet avis, l'arrêté du Gouvernement doit répondre aux arguments développés dans la réclamation rejetée" et ce, même s'il fallait considérer que l'absence d'examen ou d'avis de la C.R.D. sur une réclamation n'aurait pas pour effet de réputer cet avis favorable ou n'obligerait le Gouvernement qu'à donner au réclamant la réponse techniquement motivée qui incombe à la C.R.D.;

Considérant, quant à la première branche, que la partie adverse répond qu'il y a lieu tout d'abord de constater que, suivant les indications de la requérante elle-même, les parcelles litigieuses comportent un terrain non construit de 13 a 24 ca sis rue de l'Arbre et qui constitue l'assiette du parking extérieur qui dessert les immeubles de bureaux; que, selon elle, le permis du 24 octobre 1995 produit par la requérante impose en outre que les constructions autorisées ne portent pas préjudice à la fonction d'habitation de la zone et améliorent les qualités résidentielles de l'endroit tout en préservant la possibilité de pouvoir construire un immeuble sur la parcelle; qu'elle relève que, dès lors, c'est à tort que cette parcelle non bâtie serait principalement affectée à un usage de bureaux; qu'elle souligne d'ailleurs que les cartes de la situation existante de fait des premier et second projets de PRAS indiquaient déjà que cette partie des parcelles de la requérante comportait un terrain non bâti; que, quant à la deuxième branche, elle rappelle que l'avis de la C.R.D. permet à la requérante de comprendre les motifs pour lesquels sa réclamation a été rejetée et que de tels motifs "tiennent à la volonté de ne pas multiplier les petites zones administratives ainsi que de protéger et de favoriser le redéploiement du logement"; qu'elle souligne par ailleurs que le

Gouvernement dispose du pouvoir de suppléer et de réparer les éventuelles lacunes et erreurs de la C.R.D.; qu'elle observe qu'il est dès lors possible, comme en l'espèce, que l'ensemble des motifs qui fondent l'opinion du Gouvernement soient inscrits au sein de l'arrêté adoptant le PRAS; qu'elle en conclut que la thèse soutenue par la requérante est dès lors inexacte; que, concernant la troisième branche, elle estime que, contrairement à ce que soutient la requérante, elle a bien "répondu aux arguments exposés par la requérante dans le cadre de la réclamation qu'elle a introduite lors de l'enquête publique relative au second projet de PRAS"; qu'à l'appui de cette affirmation, elle cite l'acte attaqué en ce qu'il expose des motifs généraux qui ont conduit la partie adverse à ne pas accepter d'étendre la zone administrative existante; qu'elle considère, en effet, qu'une telle motivation "est suffisante car la jurisprudence constante (du Conseil d'Etat) décide que le réclamant ne peut exiger d'obtenir une réponse individuelle à sa réclamation"; qu'elle précise qu'en l'espèce, l'acte attaqué fait état de la volonté d'assurer le maintien du caractère mixte des îlots afin de redéployer le logement, particulièrement aux endroits proches de zones administratives; qu'elle ajoute qu'étant donné l'existence d'un terrain non bâti dans la zone et du permis d'urbanisme du 24 octobre 1995 qui entend améliorer les qualités résidentielles de l'endroit, il était raisonnable, comme l'indique la motivation de l'acte attaqué, de refuser pour les parcelles litigieuses une zone administrative qui aurait vidé de son sens la CASBA; qu'elle soutient que "la motivation développée par l'acte attaqué expose dès lors les motifs généraux tenant à la volonté de maintenir le caractère mixte des îlots tout en veillant à redéployer le logement qui justifient l'affectation définitive donnée par le PRAS à la parcelle de la requérante et rencontre par lesdits motifs la réclamation qu'elle avait introduite";

Considérant qu'en réplique, à propos de la première branche du moyen, la requérante précise que s'il est exact qu'aucun immeuble n'a été érigé sur la parcelle sise rue de l'Arbre, il ne peut être considéré qu'il s'agit d'un terrain non bâti; qu'elle souligne, en effet, que la note méthodologique annexée au second projet de PRAS indique, à propos des terrains non bâtis autres que les espaces verts, qu'ils sont répertoriés en trois catégories : les terrains non bâtis cultivés, les terrains non bâtis verdurisés et les soldes sans qualification particulière; qu'elle en déduit que les aires de parking dûment autorisées par un permis d'urbanisme ne peuvent être considérées comme des terrains non bâtis; qu'elle estime qu'en l'espèce, la majeure partie de la parcelle de terrain indiquée comme étant non bâtie est occupée par un parking extérieur, seule une bande de terrain longeant la rue de l'Arbre étant arborée; qu'elle souligne que ce parking extérieur, ayant directement accès à la rue de l'Arbre, permet également d'accéder aux parkings intérieurs situés sous les immeubles sis rue de la Régence et rue Allard; qu'elle en conclut que le parking extérieur, pour la réalisation duquel des travaux de construction ont dû être effectués ne pouvait en rien être qualifié de terrain

non bâti et que, par ailleurs, ce parking étant exclusivement destiné aux utilisateurs des immeubles de bureaux sis rue de la Régence et rue Allard, il incombait de lui attribuer la qualification donnée à ces immeubles, soit la qualification de parcelle dont l'activité prédominante est le bureau; qu'elle souligne par ailleurs que la motivation du permis d'urbanisme du 24 octobre 1995, invoquée par la partie adverse, fait référence à la fonction d'habitation de la zone et non de l'îlot et qu'une partie de l'îlot voisin de l'îlot considéré avait, en effet, une affectation résidentielle, de sorte que l'inscription de la parcelle considérée en zone administrative n'aurait pas empêché la réalisation de logements dans la zone d'habitation; qu'elle soutient que les mentions reprises sur la carte de la situation existante de fait ne pouvaient valablement fonder l'affectation critiquée dès lors qu'elles sont irrégulières, le bien ayant été irrégulièrement qualifié de terrain non bâti;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient, concernant la première branche du moyen, qu'il est inexact de soutenir que le parking litigieux serait autorisé par le permis d'urbanisme du 24 octobre 1995; qu'elle remarque ensuite que l'extrait de la demande de permis d'urbanisme du 3 janvier 1994 comporte, certes, une demande pour 40 parkings en dehors du bâtiment, mais que "le petit plan qui y est joint ne permet pas de déterminer avec certitude l'emplacement des parkings sollicités"; qu'à défaut pour la requérante de déposer "des plans cachetés", elle soutient qu'"il ne peut être avéré que le permis d'urbanisme a autorisé 20 emplacements de parking et imposé un espace de verdure, tel que dessiné sur ce plan"; qu'elle constate qu'en toute hypothèse, si la parcelle avait dû être considérée comme construite "au motif qu'un «parking» y était aménagé, il ne se serait pas agi d'un «immeuble de bureaux» dont (elle) aurait dû tenir compte pour déterminer l'affectation future de la parcelle";

Considérant que la requérante prend, à titre subsidiaire, un deuxième moyen, dans l'hypothèse où le premier moyen, en sa deuxième branche, ne serait pas accueilli, de la violation de l'article 28 de l'OPU, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de fait et de droit, de l'excès de pouvoir, de la violation des principes d'égalité, d'administration cohérente, d'administration raisonnable, de proportionnalité, de préservation de la sécurité juridique et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, notamment, dans une première branche, elle prétend que la C.R.D. ne paraît pas avoir examiné sa réclamation; qu'elle soutient que la jurisprudence du Conseil d'Etat exige l'examen de toutes les réclamations à la fois par la C.R.D. et par le Gouvernement et cite à cet égard l'arrêt n° 22.693 du 26 novembre 1982; que, selon elle, ce double examen est en outre imposé par le principe d'égalité; qu'elle observe qu'il y aurait violation de ce principe

si certaines réclamations étaient examinées par la C.R.D. et par le Gouvernement tandis que d'autres ne seraient examinées que par ce dernier; qu'en réplique, elle estime qu'en tout état de cause, s'il fallait admettre que les dispositions de l'OPU autorisent le Gouvernement à combler les lacunes tenant à l'absence d'avis de la C.R.D. sur les réclamations introduites dans le cadre de l'enquête publique, il y aurait lieu d'interroger la Cour constitutionnelle sur le respect des principes d'égalité et de non-discrimination par ces dispositions; que, dans une deuxième branche, elle relève qu'en toute hypothèse, la C.R.D. n'a pas émis d'avis sur sa réclamation ni, a fortiori, répondu à cette réclamation;

Considérant que la partie adverse répond, quant aux deux premières branches du deuxième moyen, que l'avis de la C.R.D. (annexe au Moniteur belge du 14 juin 2001, BRU 168) lui permet de déduire la raison pour laquelle sa réclamation a été considérée comme non fondée; qu'elle fait valoir, en effet, qu'en l'espèce, cet avis fait état de la volonté de ne pas multiplier les petites zones administratives et de favoriser le redéploiement du logement et ce, en particulier, dans certains quartiers qui jouxtent des zones administratives; que, pour le surplus, elle se réfère à la réponse donnée au premier moyen;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante renonce aux premier et deuxième moyens en tant qu'ils sont pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant, quant à la première branche du premier moyen, qu'il n'est pas contesté que la parcelle appartenant à la requérante, sise rue de l'Arbre, comporte des places de parking extérieures ainsi qu'un petit espace vert aménagé à front de la rue de l'Arbre, outre l'accès à des parkings intérieurs situés sous les immeubles de la rue Allard et de la rue de la Régence; que la requérante produit à cet égard un permis d'urbanisme du 24 octobre 1995, lequel autorise "à étendre en façade arrière (d'un bien sis rue Ernest Allard, 40/42), couvrir une cour intérieure à tous les niveaux, transformer l'intérieur de l'immeuble de bureaux et ériger une clôture rue de l'Arbre avec aménagement d'un espace de verdure"; que la requérante dépose aussi un plan qui, selon elle, tendrait à prouver que ce permis autorise bien la construction de places de parking extérieures; que ce plan, qui figure 29 emplacements, ne comporte cependant aucun cachet qui établirait qu'il fait partie intégrante du permis délivré le 24 octobre 1995; que la requérante dépose aussi le 20 juin 2006 une copie d'un permis d'environnement délivré le 5 mars 2002, relatif aux immeubles situés rue de la Régence, 61-63, en annexe duquel figurent des plans; que de telles pièces, à supposer qu'elles puissent encore être déposées, ce que conteste la partie adverse, ne permettent de toute

façon aucunement d'apprécier la situation de fait de la parcelle litigieuse sise rue de l'Arbre le 3 mai 2001, date à laquelle le PRAS a été arrêté; qu'au demeurant, cette autorisation porte sur 21 emplacements extérieurs et non 28 comme figuré dans le plan précité; qu'il n'est donc pas établi que ce parking extérieur, qui nécessitait un permis d'urbanisme, a été dûment autorisé; que la partie adverse a, dès lors, pu considérer que la parcelle litigieuse constituait un terrain non bâti; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur les deuxième et troisième branches du premier moyen et sur les première et deuxième branches du deuxième moyen réunies, 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 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;

Considérant que le PRAS reprend les biens de la requérante, tout au moins celui sis au n/40 rue Allard, en zone de forte mixité; que, dans sa réclamation introduite lors de l'enquête publique sur le second projet de PRAS, la propriétaire du bien litigieux écrit ceci :

" L'enquête publique actuellement organisée dans le cadre de l'élaboration du second projet de Plan Régional d'Affectation du Sol nous amène à vous écrire la présente lettre concernant nos immeubles situés à Bruxelles, rue Allard 40 et 42.

Il s'agit d'immeubles à usage de bureaux depuis plus de 40 ans, avant même l'adoption du plan de secteur.

Nous attirons spécialement votre attention sur le fait que ces immeubles constituent des actifs qui garantissent les engagements d'AXA Royale Belge dont nous sommes une filiale, à l'égard de ses assurés, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, et qu'ils doivent répondre aux critères définis par les lois de contrôle des entreprises d'assurances, parmi lesquels la sécurité économique et juridique.

La lecture du projet de PRAS nous contraint d'observer que cette sécurité n'est aucunement garantie, alors que le gouvernement a l'obligation de respecter les principes d'égalité et de continuité qui s'imposent à lui, notamment dans la détermination des affectations par la prise en compte des éléments de fait qui caractérisent les lieux.

La situation urbanistique de ces biens peut être résumée comme suit :

1. Permis d'urbanisme.

Les biens ont été construits sur la base de permis de bâtir régulièrement délivrés il y a plus de cinquante ans.

(...)

5. Premier Projet de PRAS.

(...)

e) la carte d'affectation du sol.

La carte d'affectation du sol situe rue Allard n° 42 en zone administrative, et le n° 40 (angle rue de l'Arbre) en zone de forte mixité.

6. Le second projet de PRAS.

Le second projet de PRAS n'apporte pas de modification par rapport au premier projet contre lequel la Royale Belge avait déjà formulé une réclamation.

Conclusion.

En conclusion, nous considérons que nos immeubles conservent pour l'avenir leur affectation bureau puisqu'elle est antérieure à l'adoption de tous les plans d'aménagement successifs, et nous demandons que le Plan Régional d'Affectation du Sol définitif reprenne dès lors clairement nos deux parcelles et nos deux immeubles en zone administrative, car cela correspond à la réalité depuis toujours.

Nous ajoutons que le maintien de notre bien en zone de forte mixité pourrait également entraîner une augmentation sensible des taxes communales sur les bureaux, ce que nous estimons inadmissible";

que le PRAS reprend également une partie de la parcelle de la requérante, sise rue de l'Arbre, en zone de forte mixité; que, dans sa réclamation introduite lors de l'enquête publique sur le second projet de PRAS, la propriétaire du bien litigieux écrit ceci :

" L'enquête publique actuellement organisée dans le cadre de l'élaboration du second projet de Plan Régional d'Affectation du Sol nous amène à vous écrire la présente

lettre concernant notre immeuble situé à Bruxelles, rue de l'Arbre, entre notre immeuble de la rue de la Régence 61/69 et notre immeuble rue Allard 40/42.

Il s'agit d'un terrain non bâti actuellement réaménagé et verdurisé en attendant une construction à front de la rue de l'Arbre.

Originellement, il y avait sur ce terrain des constructions qui faisaient partie du siège de la société d'assurances La Belgique SA, qui ont ensuite été démolies en vue de la reconstruction du siège de ladite société. Cette reconstruction s'est opérée principalement rue de la Régence, et le terrain est resté non bâti depuis lors.

Nous attirons spécialement votre attention sur le fait que cet immeuble constitue un actif qui garantit les engagements d'AXA Royale Belge dont nous sommes une filiale, à l'égard de ses assurés, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, et qu'il doit répondre aux critères définis par les lois de contrôle des entreprises d'assurances, parmi lesquels la sécurité économique et juridique.

La lecture du projet de PRAS nous contraint d'observer que cette sécurité n'est aucunement garantie, alors que le gouvernement a l'obligation de respecter les principes d'égalité et de continuité qui s'imposent à lui, notamment dans la détermination des affectations par la prise en compte des éléments de fait qui caractérisent les lieux.

La situation urbanistique de ces biens peut être résumée comme suit :

(...)

5. Premier projet de PRAS.

a) la carte de la situation existante de fait.

La carte indique que le terrain est non bâti, ce qui correspond effectivement à la réalité.

L'intérieur d'îlot est de peu (sic) verdurisé, ce qui est inexact depuis que nous avons rénové les deux immeubles rue Allard 40-42; le terrain a été réaménagé en attendant une éventuelle construction.

b) la carte de la situation existante de droit.

La carte renseigne l'existence d'une zone de protection à l'angle de la rue Allard et de la rue de l'Arbre.

c) la carte des superficies de bureaux existantes.

La carte renseigne 2.220 m² pour la partie de l'îlot comprise dans la zone de forte mixité du PRAS, ce qui nous paraît être conforme à la réalité.

d) la carte des superficies de bureaux admissibles.

Cette carte renseigne un quota de bureaux admissibles de 1.000 m², ce qui est inférieur à la situation existante de fait, laquelle a été considérée comme conforme au bon aménagement des lieux par la Ville. Cela signifie en fait que nous n'aurions plus le droit de construire un immeuble de bureau sur notre terrain, fût-ce même pour partie.

e) la carte d'affectation du sol.

La carte d'affectation du sol situe le bien en zone de forte mixité pour sa plus grande partie, et en zone administrative pour une petite partie située à côté de l'immeuble d'angle rue de la Régence qui nous appartient également. La lecture du plan est cependant très difficile et nous ne sommes pas certains de cette interprétation.

6. Le second projet de PRAS.

Nous ne constatons pas de différence avec le premier projet de PRAS, de sorte que la réclamation qui avait été introduite contre ce dernier reste intégralement d'application et nous nous y référons.

Conclusion.

En conclusion, nous demandons que le Plan Régional d'Affectation du Sol définitif confirme dès lors clairement la partie de la parcelle qui doit être en zone administrative, et qu'il l'étende à l'ensemble du terrain qui dans les faits se prête fort mal à une autre affectation.

Nous ajoutons que le maintien de notre bien en zone de forte mixité pourrait également entraîner une augmentation sensible des taxes communales sur les bureaux éventuels, ce que nous estimons inadmissible";

Considérant qu'il ressort de ces réclamations que le motif selon lequel "le maintien (des biens) en zone de forte mixité pourrait également entraîner une augmentation sensible des taxes communales sur les bureaux (ou bureaux éventuels)" repose sur des considérations d'intérêt strictement privé étrangères à la procédure de planification réalisée par la partie adverse, en terme de bon aménagement du territoire; qu'elle n'est donc pas de nature à remettre en question, à elle seule, le pouvoir d'appréciation de l'autorité quant à l'affectation donnée aux biens de la requérante au projet de PRAS; que ni la C.R.D. ni le Gouvernement n'avait donc à répondre à la réclamation en ce qu'elle concerne l'affectation desdites parcelles en zone de forte mixité en raison de la majoration éventuelle des taxes communales;

Considérant que la première réclamation relative aux biens sis rue Allard, dénonce, en outre, le fait que l'immeuble du n/ 42, est affecté en zone administrative alors que l'immeuble du n/ 40, est affecté en zone de forte mixité et demande que le PRAS reprenne clairement ces deux immeubles en zone administrative conformément à la situation existante de fait; que la seconde réclamation relative au bien litigieux, sis rue de l'Arbre, dénonce quant à elle le fait qu'une petite partie de la parcelle est reprise en zone administrative et l'autre en zone de forte mixité; qu'elle demande sur ce point que la parcelle dans son ensemble soit affectée en zone administrative et observe que celle-ci "dans les faits se prête fort mal à une autre affectation"; qu'il s'agit là d'arguments d'ordre planologique techniquement étayés auxquels il appartenait à la partie adverse ou à la C.R.D. de répondre en justifiant l'affectation en zone de forte mixité;

Considérant, quant aux deux premières branches du deuxième moyen, que la partie adverse se réfère à l'avis de la C.R.D. quant à la question de l'affectation en zone administrative; que, sur ce point, cet avis est rédigé comme suit :

" (...)

De nombreuses demandes visent à modifier l'affectation de tout ou partie d'îlots pour admettre des superficies de bureaux plus importantes que celles qui sont autorisées dans la CASBA. Ces demandes visent des immeubles de bureaux existants dont les propriétaires invoquent l'égalité de traitement par rapport à des situations identiques où les parcelles comprenant des immeubles de bureaux ont été reprises en zone administrative (avenue Louise par exemple), soit que ces immeubles jouxtent une zone administrative existante (problème de la limite de la zone), soit qu'ils sont inclus dans des projets de PPAS ou des dossiers de base en cours d'élaboration ou approuvés par le Gouvernement.

La Commission a visé chacun des cas en ayant à l'esprit les éléments suivants :

- ne pas multiplier, dans l'ensemble de la Région, les petites zones administratives, ce qui serait contraire à l'économie générale du PRAS (théorie ABC), viderait de son sens la CASBA et ne favoriserait pas la protection du logement situé à proximité de ces immeubles;
- favoriser le redéploiement du logement et ce particulièrement dans certains quartiers qui jouxtent des zones administratives;
- transcrire dans le PRAS les affectations des PPAS, quand la situation existante de fait le justifie.

La Commission est partagée sur la réponse à donner à ces demandes :

- 21 membres considèrent que les biens qui ne sont pas repris en zone administrative doivent bénéficier de la clause de sauvegarde 0.9 pour laquelle elle a demandé plusieurs modifications et entre autres celle d'admettre l'extension de 20% des bâtiments ne répondant pas aux prescriptions particulières, nonobstant la CASBA. Les superficies de bureau ainsi réalisées seraient toutefois prises en compte pour le calcul du solde de bureaux admissible dans la maille;
- 1 membre ne partage pas ce point de vue et craint que les entreprises occupant ces biens ne soient freinées dans leur développement futur, soit par un PPAS plus restrictif en terme de clause de sauvegarde, soit parce qu'ils font l'objet de projets de développement qui n'entrent pas dans la prescription 0.9. Il demande qu'un maximum d'immeubles de bureaux existants bénéficient du statut de la zone administrative;
- 3 membres s'abstiennent" (annexe au Moniteur belge du 14 juin 2001, BRU 168);

que la C.R.D. a examiné de manière globale l'ensemble des réclamations visant à modifier l'affectation de tout ou partie d'îlots pour admettre des superficies de bureaux plus importantes que celles qui sont autorisées dans la CASBA; que, si les réclamations de la requérante ont principalement pour objet l'affectation de ses biens en zone administrative afin d'admettre des superficies de bureaux plus importantes que celles

qui sont autorisées dans la CASBA, ces demandes ne concernent toutefois pas "une petite zone administrative"; qu'en l'espèce, les biens en cause se situant au coeur d'un îlot affecté en zone administrative et ne se situant dès lors pas dans un "(quartier) qui jouxt(e) des zones administratives", l'avis de la C.R.D. tel qu'énoncé ci-dessus, ne répond pas aux réclamations de la requérante;

Considérant que lorsque la C.R.D. n'a pas examiné une réclamation individuelle émise au cours de l'enquête publique, il appartient encore au Gouvernement, seule autorité investie du pouvoir de décision, d'y suppléer en procédant lui-même à cet examen et en exposant dans l'arrêté adoptant le PRAS, les raisons pour lesquelles soit il rejette la réclamation, soit il l'accueille; qu'en l'absence de toute disposition en sens contraire dans l'OPU, cette interprétation est conforme à l'intention du législateur régional telle qu'elle se dégage du rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire, de la politique foncière et du logement; qu'en effet, à propos de l'article 29 en projet, on y lit le passage suivant :

- " Un des rapporteurs et le Secrétaire d'Etat précisent que la Commission régionale doit, dans son avis, rencontrer les réclamations et avis de manière motivée. L'Exécutif doit donc uniquement prendre attitude par rapport à l'avis de la Commission régionale.
Au cas où la Commission n'aurait pas rencontré tout ou partie des réclamations et avis, il appartiendrait alors à l'Exécutif de les rencontrer et de motiver les cas où il s'en écarte. Cette position est conforme à la jurisprudence des juridictions administratives" (Doc. Cons. Rég., S.O. 1990/1991, A-108/2, p. 158);

Considérant, quant à la troisième branche du premier moyen, que, d'une part, il y a lieu de constater que l'acte attaqué ne comporte aucune réponse spécifique aux réclamations rappelées ci-dessus et que l'identité de la propriétaire des biens litigieux, auteur des réclamations, n'est pas reprise dans la liste des réclamants publiée en annexe du PRAS; que, d'autre part, la partie adverse renvoie dans son mémoire en réponse aux raisons exposées dans l'acte attaqué, pour lesquelles, nonobstant les nombreuses demandes visant à modifier l'affectation de tout ou partie d'îlot pour admettre des superficies de bureaux plus importantes que celles qui sont autorisées par la CASBA, le Gouvernement estime ne pas devoir étendre la zone administrative; que, selon elle, ces motifs justifient à suffisance l'affectation des biens de la requérante en zone de forte mixité; qu'ils sont rédigés comme suit :

- " Considérant que de nombreuses demandes visent à modifier l'affectation de tout ou partie d'îlots pour admettre des superficies de bureaux plus importantes que celles qui sont autorisées par la CASBA;

Que ces demandes visent des immeubles de bureaux existants dont les propriétaires invoquent l'égalité de traitement par rapport à des situations identiques où les parcelles comprenant des immeubles de bureaux ont été reprises en zone

administrative (avenue Louise par exemple), soit que ces immeubles jouxtent une zone administrative existante (problème de la limite de la zone), soit qu'ils sont inclus dans des projets de PPAS ou des dossiers de base en cours d'élaboration ou approuvés par le Gouvernement;

Alors (que) dans le traitement des réclamations, le plan vise (à) ne pas multiplier, dans l'ensemble de la Région, les petites zones administratives, ce qui serait contraire à l'économie générale du PRAS, viderait de son sens la CASBA et ne favoriserait pas la protection du logement situé à proximité de ces immeubles; favoriser le redéploiement du logement et ce particulièrement dans certains quartiers qui jouxtent des zones administratives; et transcrire dans le PRAS les affectations des PPAS, quand la situation de fait le justifie;

(...)

Considérant que de nombreux réclamants demandent d'affecter des biens en zone administrative.

Que ces biens ont bénéficié soit de permis d'urbanisme, soit d'une occupation continue en qualité de bureau, soit qu'ils ne bénéficient pas de clause de sauvegarde dans le PPAS dans lequel ils sont inscrits;

Alors que bon nombre de ces biens sont de petites tailles et sont intégrés dans des zones d'habitation à prédominance résidentielle, d'habitation voire en zones mixtes;

Que le caractère isolé et de taille relativement faible ne justifie pas l'affectation administrative sollicitée;

Que l'option du plan est de conserver le caractère mixte des quartiers, avec des degrés divers représentés par la zone dans laquelle ils sont inscrits;

Que l'échelle des parcelles ne justifie pas la création de petites zones administratives, ce qui serait contraire à l'économie générale du plan;

Que la clause dite de sauvegarde a été modifiée afin de répondre aux nombreuses réclamations évoquant la faible application de cette clause;

Que le plan a pour objet la gestion parcimonieuse du territoire;

Que les «petits» bureaux intégrés dans les zones d'habitat ou de mixité doivent s'intégrer à leur mixité propre;

Que le Gouvernement n'est pas tenu d'affecter les biens suivant leur situation existante;

Que la gestion parcimonieuse du sol procède d'un degré de mixité variable selon les caractéristiques des quartiers;

Que l'inscription de petites zones administratives telle que sollicitées est contradictoire à la volonté de maintenir cette mixité;

Que le principe général d'affectation est de couvrir l'îlot par une des quatre zones de mixité;

Que la découpe d'îlots en plusieurs zones répond à une priorité d'affectation dans le but de distinguer clairement les limites entre les différentes affectations;

Qu'entre autres les limites des zones administratives découpent parfois des îlots en plusieurs affectations;

Que ce principe tend à limiter l'étendue des zones administratives dans les quartiers d'habitation;

Que l'échelle du plan ne permet pas de définir l'affectation de chacune des parcelles;

Que ce niveau de précision est celui d'un Plan particulier d'affectation du sol;

Que la présence d'immeubles de bureau dans un îlot à caractère mixte ne justifie pas d'affecter l'îlot en zone administrative;

Qu'il convient d'avoir égard à la politique des déplacements et au respect de la théorie ABC telle qu'énoncée ci-avant"(Moniteur belge du 14 juin 2001, pp. 20050-20051);

Considérant que les parcelles litigieuses jouxtent une zone administrative; que la motivation précitée concerne cependant le rejet des réclamations tendant à l'affectation en zone administrative des "biens de petites tailles" qui ont bénéficié "soit de permis d'urbanisme, soit d'une occupation continue en qualité de bureau, (ou qui) ne bénéficient pas de clause de sauvegarde dans le PPAS dans lequel ils sont inscrits" et qui sont "intégrés dans des zones d'habitation à prédominance résidentielle, d'habitation voire en zones mixtes"; que l'acte attaqué tend de ce fait à limiter l'insertion de petites zones administratives au sein de zones mixtes aux fins de protéger le logement; qu'une telle motivation n'est donc pas applicable en l'espèce puisqu'il ne s'agit aucunement d'intégrer une petite zone administrative à un îlot présentant un caractère de forte mixité; que les biens litigieux sont en effet situés dans un îlot affecté en majeure partie en zone administrative et que seuls ces biens ont été autrement affectés, en zone de forte mixité; que, plus précisément, lesdits motifs ne permettent pas de comprendre pourquoi les immeubles sis d'une part rue Allard n/42 et rue Allard n/40 n'ont pas bénéficié de la même affectation au PRAS alors même qu'ils sont tous deux affectés à l'usage de bureaux ainsi que cela ressort de la carte relevant la situation existante de fait annexée à ce PRAS et que, à lire le permis du 24 octobre 1995 précité, à tout le moins, les extensions arrière sont communes aux deux immeubles; que la circonstance générale énoncée au PRAS et rappelée ci-avant (Moniteur belge du 14 juin 2001, pp. 20050-20051), invoquée par la partie adverse à titre de motivation de l'affectation des biens concernés en zone de forte mixité, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce; qu'au surplus, tant la situation de fait des biens de la requérante, telle que transcrite par la carte annexée au PRAS, en ce qu'elle constate que les biens concernés sis rue Allard sont des bureaux et qu'une partie de la parcelle litigieuse sise rue de l'Arbre est un terrain non bâti, que la volonté de la partie adverse de "limiter l'étendue des zones administratives dans les quartiers d'habitation" sont insuffisantes pour

comprendre pourquoi la partie adverse a envisagé leur affectation en zone de forte mixité;

Considérant que, dans cette mesure, le premier moyen, en sa troisième branche, et le deuxième moyen, en ses deux premières branches, sont fondés;

Considérant, pour le surplus, que le premier moyen étant fondé dans sa troisième branche et le deuxième moyen étant fondé dans ses deux premières branches, la réponse à la question préjudicielle, proposée par la requérante pour la première fois dans son mémoire en réplique, n'est pas indispensable; qu'il n'y a dès lors pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur ce point;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens invoqués à l'appui de la requête, lesquels ne pourraient, s'ils étaient fondés, conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol (PRAS), publié au Moniteur belge du 14 juin 2001, en tant qu'il inscrit en zone de forte mixité les parcelles de la S.A. COFINIMMO sises rue Allard, 40 et rue de l'Arbre, 1 à 9.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 3.

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

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