

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 201.474 du 3 mars 2010

A 108.963/XV-1130

En cause : **la s.a. Cofinimmo,**

ayant élu domicile chez
Me A. DELFOSSE, avocat,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,

ayant élu domicile chez
Mes M. KESTEMONT et
Fr. DE MUYNCK, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 août 2001 par la s.a. 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 l'arrêt n/ 191.836 du 25 mars 2009 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction;

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

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

Vu l'ordonnance du 29 décembre 2009 fixant l'affaire à l'audience du 26 janvier 2010 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. DELFOSSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Fr. DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme LEYSEN, auditeur;

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

Considérant que la requérante prend un premier moyen «de la violation du principe d'égalité et du principe selon lequel les autorités administratives doivent s'abstenir de commettre une erreur manifeste d'appréciation ainsi que la contradiction dans les motifs et le dispositif»;

Considérant qu'en une première branche, elle fait valoir que l'alinéa second de la prescription littérale 0.2, qui dispose que le certificat ou le permis d'urbanisme ou de lotir portant sur un projet d'une superficie au sol de minimum 5.000 m² ne peut être délivré qu'à la condition que celui-ci prévoit le maintien ou la réalisation d'espaces verts dont la superficie équivaut à au moins 10 % de la superficie totale du projet, ce ou ces espaces verts devant, en outre, présenter une superficie minimale de 500 m² chacun, viole le principe d'égalité en ce qu'il exempte de cette obligation les «programmes prévus pour les zones d'intérêt régional» (ZIR), rien ne justifiant que les projets relatifs aux biens situés dans ces dernières zones ne soient pas soumis à pareille obligation qui grève manifestement la valeur des terrains;

que dans son mémoire en réplique, elle expose que contrairement à la lecture qu'en fait la partie adverse, la première branche a pour objet de critiquer non l'absence de soumission des zones d'intérêt régional à l'obligation contenue dans l'alinéa second de la prescription 0.2, mais bien le fait que les autres zones y sont soumises; qu'elle estime qu'à supposer que le moyen soit interprété comme se limitant à critiquer la circonstance que la prescription en cause ne s'applique pas aux zones d'intérêt régional, son intérêt à l'invoquer résulte de ce que si la partie adverse était contrainte d'inclure ces zones dans le champ d'application de cette prescription, elle pourrait être amenée à réduire le quota de 10 % d'espaces verts ou la superficie minimale d'espaces verts de 500 m²,

ce qui bénéficierait aux propriétaires de biens situés dans les autres zones; qu'elle expose qu'à les supposer légitimes, les objectifs pour lesquels des ZIR ont été instituées par l'acte attaqué ne permettent pas à la partie adverse d'imposer l'effort de «verdurisation» aux seuls propriétaires des biens situés en-dehors des périmètres des ZIR et que rien ne justifie que les biens situés dans le périmètre des ZIR et qui présentent les mêmes caractéristiques que les autres biens, comme la ZIR Charle-Albert et la ZIR Louise, soient dispensés de l'obligation de «verdurisation»; que, par exemple, elle relève que si la ZIR Louise est proche du Bois de la Cambre, cela ne permet pas de justifier que ne s'y applique pas la prescription 0.2, alinéa 2, puisque d'autres biens sont situés à proximité d'espaces verts, voire sont plus proches d'une zone d'espaces verts que ne le sont les immeubles sis dans la ZIR Louise et qu'ils sont soumis quant à eux à la prescription 0.2, alinéa 2; qu'elle estime dépourvue de pertinence la référence faite par la partie adverse à la prescription 0.6, dont l'alinéa 1^{er} énonce: «Dans toutes les zones, les actes et travaux améliorent, en priorité, les qualités végétales, ensuite, minérales, esthétiques et paysagères des intérieurs d'îlots et y favorisent le maintien ou la création des surfaces de pleine terre», dès lors, d'une part, que l'alinéa 2 paraît autoriser qu'il soit dérogé à cette exigence, et, d'autre part, que cette prescription s'applique à tous les îlots situés sur le territoire bruxellois et non uniquement à ceux inscrits dans le périmètre d'une ZIR, en sorte qu'il est inexact de soutenir que l'exclusion des biens situés dans le périmètre des ZIR de l'obligation contenue dans la disposition attaquée ne peut être considérée comme étant compensée par l'application de la prescription 0.6.;

que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir, à propos de la première branche, que l'arrêt n/ 191.836 du 25 mars 2009 a reconnu son intérêt à demander l'annulation de la prescription générale 0.2 du PRAS en relevant qu'il «ne peut être contesté qu'une telle prescription, qui s'applique quelle que soit la zone, hormis les zones d'intérêt régional, peut faire grief à la requérante, compte tenu de son objet social, en entravant ses projets immobiliers tant à l'égard d'immeubles dont elle est déjà propriétaire qu'à l'égard d'immeubles dont elle pourrait devenir propriétaire»;

Considérant qu'en une deuxième branche, elle soutient que l'alinéa second de la prescription littérale 0.2 de l'acte attaqué traite de manière identique tous les projets portant sur une superficie au sol de minimum 5.000 m², qu'il s'agisse de nouveaux projets ou de projets d'extension ou de transformation lourde d'immeubles existants, alors qu'il s'agit de situations substantiellement différentes puisque si, sur un terrain non bâti, il est possible de prévoir des superficies d'espaces verts importantes, tel n'est pas le cas d'un terrain bâti, sur lequel «il peut s'avérer impossible de localiser

un ou plusieurs espaces verts de minimum 500 m²», de sorte qu'il incombait au Gouvernement d'adopter des règles différentes;

que dans son mémoire en réplique, elle expose que l'implantation d'espaces verts de plus de 500 m² et représentant 10 % de la superficie au sol peut s'avérer excessivement coûteuse, voire impossible, lorsqu'il s'agit de sites déjà bâtis et sur lesquels des travaux de transformation portant sur une superficie au sol supérieure à 5.000 m² sont envisagés; que, selon elle, dans une telle hypothèse, il s'imposerait de démolir des bâtiments existants pour y implanter des espaces verts;

que dans son dernier mémoire, s'agissant de la recevabilité de la deuxième branche, elle se réfère également à l'arrêt n/ 191.836; qu'elle expose que la prescription litigieuse ne peut être interprétée comme ne visant que les demandes de certificat et de permis d'urbanisme ou de lotir portant sur des projets de construction d'une superficie au sol d'au moins 5.000 m², qu'il s'agisse d'une construction nouvelle ou de la transformation d'un bâtiment existant, et non les demandes pour des projets de transformation d'un bâtiment dont la superficie au sol est actuellement supérieure à 5.000 m² et qui n'entraîne pas d'accroissement de celle-ci dans une telle mesure; qu'elle souligne que le principe de proportionnalité exige que l'autorité garantisse un juste équilibre entre les objectifs poursuivis et les intérêts des administrés, en l'espèce les propriétaires; qu'elle se réfère à ce propos à l'arrêt n/ 194.193 du 15 juin 2009 qui a annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme;

Considérant qu'en une troisième branche, elle fait valoir qu'il résulte de la prescription littérale 0.2 de l'acte attaqué que lorsque le promoteur souhaite respecter l'obligation mise à sa charge en prévoyant plusieurs espaces verts, chacun de ces espaces doit présenter une superficie au sol minimale de 500 m² d'un seul tenant et que cette dernière exigence est manifestement déraisonnable dans la mesure où la configuration d'un site peut impliquer la nécessité de prévoir plusieurs espaces verts; qu'elle souligne que dans une telle hypothèse, chacune des zones d'espaces verts devra présenter une superficie au sol de 500 m², ce qui pourrait impliquer, en réalité, que plus de 10 % de la superficie totale au sol du projet soit affectée à des espaces verts et que s'il peut être exigé qu'un des espaces verts présente une superficie minimale de 500 m², il ne peut être raisonnablement imposé que chacun d'entre eux présente une telle superficie minimale; qu'elle en conclut que la prescription littérale 0.2 de l'acte attaqué est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation;

que dans son mémoire en réplique, elle relève que les caractéristiques d'un site peuvent être telles que le respect du quota de 10 % visé par la prescription 0.2 de l'acte attaqué impose la constitution de plusieurs zones d'espaces verts et que dans une telle

hypothèse, il est requis que chacune de ces zones ait une superficie minimale de 500 m²; qu'à titre d'exemple, elle expose que pour un projet d'une superficie au sol de 5.000 m² pour lequel il est impossible de ne constituer qu'un espace vert, il y aurait lieu de créer au minimum deux espaces verts présentant chacun une superficie de 500 m², ce qui revient à consacrer 1.000 m² à des espaces verts, c'est-à-dire 20 % de la superficie du projet; qu'elle estime manifestement déraisonnable d'imposer une telle proportion d'espaces verts, le coût engendré par un tel effort de «verdurisation» étant doublé par rapport à ce qui est requis par le Gouvernement; qu'en outre, elle soutient que la partie adverse admet elle-même que la prescription 0.2, alinéa 2, est entachée d'une irrégularité dès lors qu'elle indique dans son mémoire en réponse que les extensions «en hauteur» seront dispensées de l'obligation de prévoir des espaces verts, ce qui ne ressort pas du libellé de la prescription;

que dans son dernier mémoire, elle souligne qu'il s'agit de savoir si le Gouvernement pouvait imposer des espaces verts de 500 m² minimum pour 5.000 m² bâtis, ce qui contraint le cas échéant un propriétaire à doubler son effort de verdure lorsque la configuration de son site ne lui permet pas de le faire d'un seul tenant; qu'elle estime qu'en prévoyant une telle obligation, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant qu'en une quatrième branche, elle expose que la motivation donnée par le Gouvernement aux modifications apportées à la prescription littérale 0.2 fait apparaître que l'intention de ce dernier est de limiter son application aux nouveaux projets dans la mesure où il indique que «la prescription 0.2 impose ensuite le maintien ou la réalisation d'un espace vert pour des projets de construction d'une emprise importante» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 19.799); qu'elle en déduit que la prescription littérale 0.2 ne reflète pas l'intention de la partie adverse et, partant, qu'elle est entachée d'une contradiction entre ses motifs et son dispositif;

que dans son mémoire en réplique, elle expose qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a entendu limiter l'application de la prescription 0.2, alinéa 2, aux projets de nouvelles constructions et non aux projets de transformation et que, partant, cette prescription est donc bien entachée de contradiction entre ses motifs et son dispositif;

que dans son dernier mémoire, elle soutient que la quatrième branche, qui dénonce une contradiction entre le motif et le dispositif, n'est pas incompatible avec la deuxième branche dans laquelle elle conteste la violation du principe d'égalité au regard du libellé de la prescription;

Considérant que la prescription littérale 0.2 de l'acte attaqué dispose comme suit:

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

En dehors des programmes prévus pour les zones d'intérêt régional, les demandes de certificat et de permis d'urbanisme ou de lotir portant sur une superficie au sol de minimum 5.000 m² prévoient le maintien ou la réalisation d'espaces verts d'au moins 10 % de cette superficie au sol comprenant un ou plusieurs espaces verts d'un seul tenant de 500 m² de superficie au sol chacun.»;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué énonce notamment ce qui suit à propos de cette prescription:

« Considérant que la réalisation d'espaces verts est un élément important de la restauration de la qualité de l'environnement urbain et un des objectifs prioritaires de la politique urbanistique de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que la prescription 0.2 permet d'abord la réalisation d'espaces verts dans toutes les zones du plan et qu'il apparaît utile de préciser, comme le proposent des réclamants, que les espaces verts sont admis sans restriction en ce sens qu'une zone entière de la carte du plan peut être aménagée en espaces verts;

Considérant que la prescription 0.2 impose ensuite le maintien ou la réalisation d'un espace vert pour des projets de construction d'une emprise importante;

Que comme le proposent des réclamants, il convient d'étendre l'obligation de maintenir ou de réaliser un espace vert aux demandes de permis de lotir portant sur une ou plusieurs parcelles représentant une superficie au sol de minimum 5.000 m²;

Considérant que des réclamants demandent que la prescription soit étendue à des demandes de permis sur des terrains inférieurs à 5.000 m² et qu'elle impose la réalisation d'un espace vert d'un seul tenant accessible au public;

Alors qu'il ne convient pas de généraliser l'obligation de maintenir ou de créer un espace vert dès lors que la possibilité de ce maintien ou de cette création est déjà garantie par le premier alinéa de la disposition, ni de réduire le seuil de 5.000 m², seuil homogène au seuil retenu au point R de l'annexe B de l'ordonnance pour les projets de permis soumis à rapport d'incidences sur ce qui concerne l'aménagement d'une propriété plantée;

Qu'il ne convient pas davantage de prescrire que ces espaces verts soient accessibles au public, l'amélioration de la qualité de l'environnement urbain pouvant se conjuguer avec le respect de la propriété privée;

Que, par contre, comme le soutient la Commission à l'appui de réclamants, il apparaît opportun de préciser que l'obligation porte sur le maintien ou la création d'un espace vert d'un seul tenant afin d'assurer une cohérence et une présence suffisante de ces espaces verts dans le tissu urbain en évitant leur morcellement excessif;

Que toutefois, il y a lieu de tenir compte des projets d'envergure s'insérant dans un contexte urbain dans lequel il paraît excessif d'imposer dans tous les cas de figure un espace vert d'un seul tenant correspondant à 10 % du projet; Que les projets d'envergure peuvent prévoir aisément 10 % d'espaces verts répartis en quelque grandes unités, sans que chacun de ces espaces pris isolément fassent [sic] 10 % de l'ensemble du projet;

Que la proposition de la Commission est dès lors revue en assurant la création d'espaces verts d'au moins 10 % au sol comprenant un ou plusieurs espaces verts d'un seul tenant d'au moins 500 m² chacun;

Que dans un souci de cohérence avec les programmes qui y sont établis, il y a lieu de préciser que seules sont visées les demandes de permis portant sur une ou plusieurs parcelles non reprises dans le programme d'une Z.I.R., ces

programmes étant fixés en tenant compte des possibilités des lieux et fixant, lorsque jugé nécessaire, une quantité spécifique d'espaces verts à créer compte tenu des possibilités de construction;

Qu'il ne convient toutefois pas de spécifier davantage la fonction spécifique des espaces verts créés sur base de cette prescription eu égard aux différentes situations d'implantation possible;

[...]» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, pp. 19.798 - 19.799);

Considérant, quant à la première branche, 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;

Considérant que l'aménagement du territoire se traduit par la division de celui-ci en diverses zones qui ont des affectations différentes et qui sont régies par des règles différentes; qu'il résulte de la motivation de l'acte attaqué que si la prescription 0.2 ne vise pas les demandes de permis relatives à des parcelles reprises dans le programme d'une ZIR, c'est pour le motif qu'un tel programme est fixé «en tenant compte des possibilités des lieux» et qu'il détermine lui-même, lorsque cela est jugé nécessaire, «une quantité spécifique d'espaces verts à créer compte tenu des possibilités de construction»; que, contrairement à ce que soutient la requérante, la circonstance que la prescription générale 0.2, alinéa 2, ne s'applique pas aux ZIR repose sur une justification, à savoir l'existence, pour chacune de celles-ci, d'un programme spécifique, ces zones devant «pouvoir faire l'objet d'un développement prioritaire» et «être à même d'accueillir les investisseurs désireux de s'y installer, sans que ceux-ci soient tenus d'attendre l'élaboration d'un PPAS [...]»; que la requérante est en défaut d'exposer, dans la requête, en quoi cette justification ne pourrait être admise eu égard aux exigences du principe d'égalité; que les considérations reprises à ce propos dans le mémoire en réplique et qui ont trait aux spécificités de certaines ZIR sont tardives; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la deuxième branche, que l'obligation prescrite par l'alinéa 2 de la prescription 0.2 concerne «les demandes de certificat et de permis d'urbanisme ou de lotir portant sur une superficie au sol de minimum 5.000 m²»; que

la motivation de l'acte attaqué indique que cette prescription vise les «projets de construction d'une emprise importante», ce qui implique que, contrairement à ce que prétend la requérante, elle ne vise pas les permis dont l'objet est limité à la rénovation d'un bâtiment existant, sans extension de celui-ci; que la motivation mentionne également que sont rejetées les réclamations tendant à ce que l'obligation en cause soit «étendue à des demandes de permis sur des terrains inférieurs à 5.000 m²», ce seuil correspondant à celui au-delà duquel un rapport d'incidences est requis pour les projets relatifs à l'aménagement d'une propriété plantée; que partant, ainsi que l'énonce le commentaire du PRAS publié par la partie adverse et joint à son dernier mémoire, la prescription 0.2 s'applique «lorsqu'un projet porte sur un terrain de plus de 5.000 m²», la superficie de 5.000 m² ayant donc trait non pas au seul bâtiment en projet mais à l'ensemble du périmètre concerné par le projet; que la requérante est en défaut d'établir que l'objectif de la prescription en cause, à savoir la réalisation d'espaces verts, qui, selon la motivation de l'acte attaqué, constitue «un élément important de la restauration de la qualité de l'environnement urbain et un des objectifs prioritaires de la politique urbanistique de la Région de Bruxelles-Capitale», ne permettrait pas de soumettre à la même obligation sans violer le principe d'égalité un projet tendant à la construction d'un immeuble et un projet visant à l'extension d'un bâtiment existant, lorsque la superficie du terrain atteint 5.000 m²; qu'en sa deuxième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que la disposition attaquée tend à permettre que la superficie d'espaces verts qu'elle impose, à savoir 10 % de la superficie, ne soit pas d'un seul tenant; que la condition d'une superficie minimale de 500 m² pour chaque espace vert tend à éviter un morcellement de ces surfaces; qu'il s'agit d'une option urbanistique qui relève de l'appréciation de l'autorité; qu'en soutenant qu'en cas de division de la superficie d'espaces verts sur un site, il n'eût fallu imposer une superficie minimale que pour un seul de ces espaces, la requérante tente de substituer sa propre conception de l'aménagement du territoire à celle de la partie adverse; que la seule circonstance que dans cette hypothèse, l'imposition d'une superficie minimale pour chaque espace vert a pour conséquence un dépassement du seuil de 10 % n'est pas de nature à démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse; qu'en sa troisième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la quatrième branche, qu'ainsi qu'il a été démontré à l'occasion de l'examen de la deuxième branche, l'intention de l'auteur de l'acte attaqué est de limiter l'application de la prescription littérale 0.2 aux nouveaux projets et aux

extensions de bâtiments existants, et que le texte reflète cette intention; qu'en cette branche, le moyen ne peut être retenu;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen «de la violation des articles 28, alinéa 9, et 29, alinéa 1^{er}, de l'O.O.P.U., la contradiction dans les motifs et le dispositif, la violation du principe d'égalité et l'erreur manifeste d'appréciation»;

qu'en une première branche, elle fait valoir que la prescription littérale 0.9, alinéa 1^{er}, du PRAS a été adoptée sans qu'ait été examinée sa réclamation, qui tendait à ce que les termes «à défaut» indiqués dans ladite prescription du projet de PRAS soient supprimés et sans que le rejet de ladite réclamation soit motivé; qu'elle expose qu'il ne ressort ni de l'avis de la Commission régionale de développement, ni de la motivation de l'acte attaqué, que cet aspect de sa réclamation ait été examinée ni *a fortiori* qu'il y ait été répondu;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que la prescription 0.9 viole le principe d'égalité, en ce que l'utilisation licite d'un bien ne pourra être prise en considération pour le bénéfice de cette prescription que s'il n'existe pas de permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant la destination du bien et que dès lors, cette prescription exclut de son bénéfice «l'utilisation licite des biens pour lesquels existe un permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant leur destination et dont l'utilisation licite, différente de la destination indiquée dans le permis, ne correspond pas aux prescriptions du PRAS»; qu'elle souligne qu'il ne peut être exclu que les autorisations de construire délivrées avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, soient assimilées aux permis de bâtir ou d'urbanisme, de telle manière que le bénéfice de la prescription 0.9 ne pourrait être invoqué en ce qui concerne l'utilisation licite des biens visés par de telles autorisations; que, selon elle, le principe d'égalité est violé «dans la mesure où aucun motif pertinent ne justifie qu'une différence de traitement soit établie entre les propriétaires d'immeubles dont l'utilisation licite n'est pas conforme aux prescriptions du PRAS selon qu'existe ou non une autorisation de construire ou un permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant leur destination»; qu'elle relève que les changements d'utilisation opérés avant 1975 l'ont tous été sans qu'une autorisation de construire ou un permis de bâtir l'autorisant ait été délivré, étant donné qu'aucune réglementation n'imposait l'obtention d'une autorisation ou d'un permis pour changer l'affectation d'un local;

qu'en une troisième branche, elle soutient que la prescription littérale 0.9, alinéa 1^{er}, est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et n'est pas conforme à l'intention de la partie adverse; qu'elle relève qu'il résulte tant de l'avis de la C.R.D. que de l'acte attaqué que l'objectif de ladite prescription est de permettre le maintien du potentiel économique existant, alors que la mesure concernée n'aboutit pas à un tel résultat, de

sorte que la mesure est manifestement déraisonnable et entre en contradiction avec l'intention affichée de la partie adverse; que la requérante ajoute qu'il est faux de prétendre, comme cela ressort de la motivation de l'acte attaqué, que la clause de sauvegarde est améliorée par rapport à celle qui avait été instaurée, d'abord, par la prescription littérale 20 du plan de secteur, laquelle bénéficiait aux bâtiments existants dont la destination ne correspondait pas aux prescriptions du plan de secteur indépendamment de ce qu'aurait prévu comme destination un permis de bâtir ou d'urbanisme, et, ensuite, par la prescription 21, § 2, insérée par l'arrêté du 18 décembre 1997 modifiant le P.R.D.;

Considérant que dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir, sur la première branche, que la lecture de l'avis de la Commission régionale de développement (annexe au *Moniteur belge* du 14 juin 2001, BRU 16-18) et de la motivation de l'acte attaqué (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, pp. 19.803-19.805) ne permet pas de déterminer les motifs pour lesquels sa réclamation n'a pas été suivie d'effets; que dans son dernier mémoire, elle souligne, sur la même branche, que l'obligation, pesant sur l'autorité, d'examiner les réclamations introduites se traduit par le droit du réclamant de trouver dans les avis et décisions une réponse adéquate, c'est-à-dire «une réponse techniquement motivée – et, dans le cas d'espèce, logiquement motivée – lorsque la réclamation était elle-même techniquement étayée», selon une phrase qui se présente comme une citation de l'arrêt n° 41.209 du 27 novembre 1992¹, et qu'il ne peut être soutenu que l'avis de la C.R.D. satisfasse à cette exigence;

que sur la deuxième branche, la requérante soutient que l'interprétation de la partie adverse contredit le texte même de la prescription 0.9; qu'elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat quant à la constatation que la prescription 0.9 assimile, pour son application, les autorisations de construire délivrées sous l'empire de la législation applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 et quant au fondement de la branche en tant qu'elle critique l'absence de référence à ces autorisations; qu'elle estime que la prescription 0.9 établit bien une distinction entre, d'une part, les propriétaires de biens pour lesquels existe un permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant leur destination, laquelle a ensuite été modifiée régulièrement mais sans l'obtention préalable d'un permis, et, d'autre part, les propriétaires de biens pour lesquels il n'existe pas de permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant leur destination et qui ont fait l'objet d'un changement d'utilisation de manière régulière;

¹ L'arrêt cité, rendu sur une requête introduite par l'avocat de la partie requérante, ne comporte pas le passage que le dernier mémoire lui impute.

que sur la troisième branche, elle considère que dès lors que les propriétaires de biens dont la destination est reprise dans un permis de bâtir ou d'urbanisme et dont l'utilisation est régulière mais non conforme à la destination indiquée dans ce permis et aux prescriptions de l'acte attaqué ne pourront pas bénéficier de la prescription 0.9, l'utilisation licite d'un tel bien ne pourra pas être prise en compte pour l'application de cette prescription, de sorte que le libellé de celle-ci ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir le maintien du potentiel économique existant; qu'elle souligne que la référence faite à la destination d'un bien dans l'article 21 du plan de secteur incluait tant la destination indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, lorsqu'elle existait, que l'utilisation de fait, nonobstant l'existence d'un permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant la destination du bien; qu'elle fait valoir que l'application cumulative des prescriptions 0.2, alinéa 2, et 0.9 de l'acte attaqué aboutit à restreindre les possibilités d'aménagement et d'extension prévues par cette dernière prescription, alors que la possibilité de bénéficier de la clause de sauvegarde du plan de secteur n'était pas conditionnée par l'affectation d'au moins 10 % de la superficie au sol du projet à des espaces verts;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir qu'il résulte de l'arrêt n° 186.294 du 16 septembre 2008 que la prescription de sauvegarde, qui déroge aux affectations du plan, est d'interprétation restrictive; qu'elle estime que le bien fondé de son argumentation est confirmé par la partie adverse qui a légiféré, pour la période 1975-1992, sans faire de distinction entre les propriétaires d'immeubles dont l'utilisation licite n'est pas conforme aux prescriptions du PRAS selon qu'il existe ou non une autorisation de construire ou un permis de bâtir ou d'urbanisme indiquant leur destination; qu'elle expose que l'ordonnance du 18 juin 2002 a ainsi inséré dans l'OPU un article 208, § 3, devenu l'article 330, § 3, du CoBAT, les travaux préparatoires confirmant la généralité du champ d'application de cette disposition;

Considérant, sur la première branche, que la prescription 0.9 du second projet de PRAS prévoyait ce qui suit:

« Dans le respect de l'application de la prescription 0.10, les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux affectations du plan, peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou de rénovation lourde»;

que, dans sa réclamation, la requérante faisait notamment valoir qu'«il pourrait être avancé, eu égard aux termes “à défaut”, que l'utilisation licite ne peut être prise en considération que s'il n'existe plus de permis de bâtir ou si les permis de bâtir ou d'urbanisme n'indiquent pas de destination»; qu'elle demandait dès lors la suppression des termes «à défaut» indiqués dans la prescription 0.9 du projet de P.R.A.S;

Considérant que dans son avis, la C.R.D. relève notamment que des réclamants demandent de rendre la prescription 0.9 plus claire et écrit qu'«elle est d'avis que le libellé de la prescription est peu clair et prête à confusion, et propose notamment de compléter les termes “à défaut”, par les termes “d’un tel permis” (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, BRU 16 et s.); que l’auteur de l’acte précise quant à lui:

« Considérant que la prescription 0.9, comme le relève la Commission, doit permettre le maintien du potentiel économique existant et qu’il convient donc d’en maintenir le principe.

[...]

Considérant, comme le relèvent des réclamants et la Commission, qu’il convient de mieux préciser l’hypothèse visée par la prescription, à savoir l’existence d’immeubles dont la destination ou l’utilisation ne correspond pas aux affectations du plan ou dont les superficies de planchers excèdent les limites autorisées par le plan» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 19.803);

qu’en conséquence, la prescription 0.9, alinéa 1^{er}, a été modifiée; qu’elle dispose comme suit:

« Les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d’urbanisme qui les concernent ou, à défaut d’un tel permis, dont l’utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l’objet de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction»;

Considérant qu’il ressort de ce qui précède que tant la C.R.D. que l’auteur du plan ont pris en considération la réclamation de la requérante et y ont répondu; qu’en sa première branche, le moyen n’est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, qu’ainsi qu’il a été relevé à l’occasion de l’examen de la première branche, la prescription, telle qu’elle figurait au projet de PRAS, a été modifiée par l’ajout des mots «d’un tel permis» après les termes «à défaut», cette modification ayant été inspirée par l’avis de la C.R.D. qui estimait que le libellé de la prescription était peu clair et prêtait à confusion; que dans la motivation de l’acte attaqué, il est indiqué, d’une part, que la prescription en cause «doit permettre le maintien du potentiel économique existant» et, d’autre part, que l’hypothèse visée est «l’existence d’immeubles dont la destination ou l’utilisation ne correspond pas aux affectations du plan ou dont les superficies de planchers excèdent les limites autorisées par le plan»; qu’à la lumière de l’intention de l’auteur du texte ainsi exprimée, il y a lieu d’interpréter les mots «à défaut d’un tel permis» comme visant l’hypothèse dans laquelle ce n’est pas la destination de l’immeuble, telle qu’elle est indiquée dans un permis, qui ne correspond pas aux prescriptions du plan, mais son utilisation licite, la circonstance que l’immeuble concerné ait ou non été construit sous le couvert d’un permis s’avérant alors indifférente; qu’il en résulte que la prescription litigieuse ne

s'applique pas seulement à l'hypothèse d'un bâtiment dont la construction n'a pas nécessité l'obtention d'une autorisation mentionnant sa destination, mais également à celle d'un immeuble construit sous le couvert d'un permis et dont l'affectation a été modifiée sans qu'un permis ait dû être sollicité à cette fin, la seule condition prescrite par le texte résidant en ce que l'utilisation soit licite, ce qui suppose que le changement d'affectation n'ait pas dû être préalablement autorisé; que, par ailleurs, l'utilisation des mots «permis de bâtir ou d'urbanisme» n'exclut pas que le titulaire d'une autorisation accordée avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 puisse se prévaloir de la prescription 0.9, la *ratio legis* de celle-ci étant de pérenniser toutes les situations régulières contraires à l'affectation retenue par le PRAS; que cette interprétation est confirmée par le commentaire du PRAS publié par la partie adverse et joint au dernier mémoire, et qui, à propos de cette prescription, mentionne ce qui suit: «La clause de sauvegarde a pour objet de tenir compte de situations antécédentes qui ne sont pas conformes aux prescriptions du plan lorsque ces activités ont été légalement implantées avant l'entrée en vigueur du plan»; que le moyen n'est pas fondé en sa deuxième branche; qu'il s'ensuit que la troisième branche, qui dénonce une contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte attaqué, manque en fait;

Considérant que le troisième moyen est pris «de la violation des articles 26 et 28 de l'O.O.P.U., de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la présentation générale du projet de plan et du plan régional d'affectation du sol, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs, de l'erreur de fait et de droit, de l'excès de pouvoir, de la violation des principes d'égalité, de légalité, de bonne administration, d'administration cohérente, d'administration raisonnable, de proportionnalité, de préservation de la sécurité juridique ainsi que du principe selon lequel les autorités administratives doivent s'abstenir de commettre une erreur manifeste d'appréciation»;

Considérant qu'en une première branche, la requérante fait valoir que ni l'article 26 de l'OPU, ni aucun autre article de l'ordonnance n'habilite le Gouvernement à adopter, d'une part, la prescription générale 0.14 qui prévoit la création de mailles groupant différentes zones d'affectation et, d'autre part, les prescriptions applicables à ces mailles; qu'elle estime, par ailleurs, que la prescription générale 0.14 et la carte des soldes de bureaux admissibles (CASBA) ne relèvent ni de la notion d'affectation générale des différentes zones du territoire, ni de la notion de prescription; qu'elle souligne que le législateur n'a pas autorisé le Gouvernement à édicter, dans le PRAS, des prescriptions qui aboutissent à donner aux différentes zones du territoire une affectation détaillée puisque celle-ci relève des P.P.A.S.; qu'elle soutient enfin que

l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement du 16 juillet 1998 relatif à la présentation générale du projet de plan et du PRAS ne peut servir de fondement à ces prescriptions et carte; qu'en effet, selon elle, «en attribuant une force obligatoire et une valeur réglementaire à cette carte en ce qu'elle fixe la superficie de planchers de bureaux ainsi que des activités de production de biens immatériels admissible par maille, pour les zones d'habitat et les zones mixtes, le Gouvernement a fait oeuvre de législateur et a, de manière illégale et en violation de l'article 108 de la Constitution, ajouté au contenu du PRAS des normes qui ne sont pas énumérées à l'article 26 de l'O.O.P.U.»; qu'elle demande que soit constatée «la nullité des articles 2 et 8 de l'arrêté du Gouvernement du 16 juillet 1998»;

qu'en réplique, elle relève que les «zones» ont été définies dans le glossaire comme étant «les parties d'îlots ou îlots contigus ayant une même affectation», ce qui n'inclut pas les mailles visées par la prescription 0.14 de l'acte attaqué dans la mesure où les mailles sont applicables à quatre zones ayant des affectations différentes, et ce, en contradiction avec la définition citée ci-avant; qu'elle estime qu'à supposer même que les mailles puissent être qualifiées de «zones», par le mécanisme de limitation des surfaces de bureaux et d'activités de production de biens immatériels qu'elle instaure, la prescription 0.14, combinée au solde de la CASBA dans une maille donnée, revient à déterminer de manière particulière et précise l'affectation pouvant être donnée à un immeuble, alors que l'article 26 de l'OPU limite le contenu du PRAS à la détermination de l'affectation générale des différentes zones du territoire; qu'elle soutient qu'il appartient au Conseil d'Etat, en application de l'article 159 de la Constitution, de refuser l'application de l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté du 16 juillet 1998 précité et «en conséquence de dénier tout fondement au mécanisme de la CASBA et des mailles prévus par l'acte attaqué»;

Considérant qu'en une deuxième branche, la requérante estime que la CASBA ne tient pas compte de la prescription particulière 23 du PRAS; que selon elle, l'alinéa 1^{er} de cette prescription implique nécessairement que le quota de bureaux admissibles calculé pour les parcelles marquées du point de variation de mixité soit celui prévu pour la zone mixte, soit 9 % de la densité de constructions existantes ou du bâti des parcelles avoisinantes pour le cas des terrains non bâtis; qu'elle prétend ensuite que cette conséquence se déduit également nécessairement de l'alinéa 2 de cette prescription dans la mesure où, «pour les mailles ne comptant aucune zone mixte, la superficie de planchers de bureaux ne peut être empruntée au solde des bureaux admissible des zones de mixité que si le quota relatif aux parcelles marquées d'un point de variation de mixité est bien celui des zones mixtes et donc s'il sert de base de calcul du solde admissible des zones de mixité»; qu'elle conclut que le Gouvernement a

manifestement omis d'avoir égard à la prescription particulière 23 lorsqu'il a établi la CASBA puisque les parcelles marquées d'un point de variation de mixité n'y sont pas indiquées comme situées en zone mixte et que la maille Uccle /04, par exemple, qui présente de nombreuses parcelles marquées d'un point de variation de mixité, n'indique aucun solde, ni négatif ni positif, pour les zones de mixité; qu'elle en conclut qu' «en établissant sa carte du solde de bureaux admissibles par maille, le Gouvernement a violé ou privé de l'effet voulu la prescription particulière 23 qu'il a lui-même adoptée dans le cadre de l'acte attaqué ou, à tout le moins violé, notamment les principes d'égalité, de bonne administration, d'administration cohérente, d'administration raisonnable et de préservation de la sécurité juridique»;

qu'en réplique, elle soutient qu'elle a intérêt à cette branche du moyen, même si son bien n'est pas surimprimé d'un point de variation de mixité, dans la mesure où ladite branche a pour objet de démontrer que le mécanisme de la maille est dénué de pertinence et irrégulier; qu'elle fait valoir qu'il résulte de la motivation de l'acte attaqué (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 20.185) que l'intention du Gouvernement, par l'inscription d'un point de variation de mixité en surimpression de faces d'îlots, est d'éviter des découpes au sein d'îlots hétérogènes dans lesquels se trouvent des biens qu'il a entendu soumettre au régime de la zone mixte et qu'il faut en conclure que «les biens situés le long de faces d'îlots marquées d'un point de variation de mixité doivent être traités de la même manière que les biens situés en zone mixte»; que selon elle, la seule manière de donner un effet utile à la prescription 23 de l'acte attaqué en ce qui concerne l'implantation de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels dans des immeubles situés le long d'une face d'îlot surimprimée d'un point de variation de mixité est de «fixer la quotité de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles au sein de la maille considérée en ayant égard au fait que ces immeubles sont susceptibles d'être affectés à de telles activités dans une proportion plus importante que les immeubles situés en zone d'habitat, et ce en vertu des prescriptions particulières applicables aux zones mixtes et aux zones d'habitat»; qu'elle estime que la superficie de bureaux et d'activités de production de biens et services immatériels admissibles au sein d'une maille doit être déterminée en tenant compte de la quotité de 9 % de la superficie des terrains situés le long d'une face d'îlot marquée d'un point de variation de mixité, ce qui correspond à la quotité admissible fixée par la partie adverse pour les zones mixtes; que selon elle, la thèse contraire conduit à une double discrimination:

- une discrimination entre, d'une part, les propriétaires ou utilisateurs d'immeubles situés le long d'une face d'îlot surimprimée d'un point de variation de mixité et, d'autre part, les propriétaires ou utilisateurs d'immeubles situés en zone mixte, les demandes des premiers étant examinées au regard des superficies admissibles

calculées sur la base des quotités applicables aux zones d'habitat considérées (à savoir zone d'habitation ou d'habitation à prédominance résidentielle) et celles des seconds l'étant au regard des superficies admissibles calculées sur la base des quotités applicables aux zones de mixité, soit des superficies proportionnellement plus importantes, alors que la partie adverse considère que leurs immeubles se trouvent dans une situation intrinsèquement identique à celle des immeubles des premiers;

– une discrimination entre, d'une part, les propriétaires ou utilisateurs d'immeubles situés le long d'une face d'îlot surimprimée d'un point de variation de mixité dans une maille dans laquelle il n'existe aucune zone mixte et, partant, aucun solde sur la CASBA et, d'autre part, les propriétaires ou utilisateurs d'immeubles situés le long d'une face d'îlot surimprimée d'un point de variation de mixité dans une maille dans laquelle il y a une zone mixte, les seconds pouvant affecter leurs biens aux bureaux ou aux activités de production de biens immatériels au-delà du solde disponible en zone d'habitat, les premiers ne le pouvant pas;

Considérant qu'en une troisième branche, la requérante reproche à la CASBA de tenir compte, à titre de superficies de bureaux existants, de locaux qu'ils soient régulièrement ou illégalement affectés à usage de bureaux, alors que le principe d'égalité implique que les autorités administratives ne se basent que sur des situations régulières, puisqu'elles disposent des moyens nécessaires pour mettre fin aux affectations irrégulières à l'usage de bureaux, leur seule abstention en la matière ne pouvant porter préjudice aux personnes introduisant régulièrement une demande de permis d'urbanisme;

qu'en réplique, elle précise que la partie adverse ne peut priver les propriétaires ou utilisateurs d'immeubles souhaitant destiner ceux-ci aux bureaux ou à des activités de production de biens immatériels de la possibilité de le faire en raison du comportement irrégulier d'autres propriétaires ou utilisateurs de biens irrégulièrement affectés à ces activités; qu'il résulte, selon elle, de la prescription 0.14, alinéa 2, du PRAS, qui détermine la procédure de mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels, que seules les suppressions autorisées par permis d'urbanisme ou de lotir exprès, seront prises en compte pour accroître les disponibilités en termes de superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels, à l'exception des suppressions volontaires opérées sans permis et des suppressions imposées par les pouvoirs publics sur la base des articles 182 et suivants de l'OPU; qu'elle conclut que «la partie adverse, d'une part, a entendu tenir compte de l'existence des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels lorsqu'il s'est agi de déterminer le solde de bureaux admissibles au moment de l'adoption de l'acte attaqué

et, d'autre part, entend ne pas le faire pour procéder à la détermination de l'évolution dudit solde»; qu'elle affirme que cette manière d'agir est irrégulière et qu'en tout état de cause, la circonstance que cette prescription offre des possibilités d'y déroger ne la rend pas pour autant légale;

Considérant qu'en une quatrième branche, la requérante soutient que la CASBA adoptée par le Gouvernement le 30 août 1999 n'est pas celle qui a été soumise à enquête publique et à avis en violation de l'article 28 de l'OPU; qu'elle relève en effet que, dans son arrêté du 30 août 1999, le Gouvernement avait décidé que le quota de bureaux admissibles s'élèverait respectivement à :

- 0,5% pour la zone d'habitation à prédominance résidentielle;
- 4% pour la zone d'habitation;
- 10% pour la zone mixte;

qu'elle constate qu'erronément, la CASBA publiée au *Moniteur belge* le 2 septembre 1999 ne correspondait pas à ce quota, ce qui a amené le Gouvernement à publier au *Moniteur belge* du 15 octobre 1999 un *erratum* dont l'objet était de modifier les pourcentages renseignés dans sa note méthodologique;

qu'en réplique, elle soulève que la planche n/ 26 de la CASBA «jointe à la délibération du Gouvernement du 30 août 1999», selon les termes de la partie adverse, comprend la mention dactylographiée suivante : «Approuvé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale le 30 août 1999»; qu'elle prétend que la présence d'une telle mention sur la carte laisse penser que celle-ci a en réalité été publiée après son adoption par le Gouvernement et que la carte présentée comme celle adoptée le 30 août 1999 est une carte qui ne correspondrait qu'aux chiffres de l'*erratum*; qu'à titre subsidiaire, elle constate que les chiffres de la note méthodologique publiée le 2 septembre 1999 ne correspondent pas à ceux qui ont servi à l'établissement de la carte des surfaces de bureaux admissibles publiée le même jour mais correspondent parfaitement à ceux publiés dans l'*erratum* du 15 octobre 1999; qu'elle demande en conséquence à la partie adverse de fournir la copie certifiée conforme de la note méthodologique adoptée par le Gouvernement lors de la séance du 30 août 1999 afin de déterminer si les chiffres publiés le 15 octobre 1999 correspondent effectivement à ceux-ci; qu'elle estime que «dans la négative, il faudra en déduire que l'*errat[um]* publié le 15 octobre 1999 constitue une modification substantielle de l'arrêté adoptant le projet de PRAS, et non [...] la rectification d'erreurs matérielles, de sorte qu'il y a lieu de considérer que ce soi-disant *errat[um]* est irrégulier car constituant, en réalité, une modification du projet de PRAS adoptée de manière irrégulière, soit qu'elle l'ait été par une autorité incompétente – c'est-à-dire toute autre autorité que le Gouvernement –, soit qu'elle l'ait été en violation de l'article 28 de l'OPU»;

Considérant qu'en une cinquième branche, elle relève que la CASBA n'indique pas la superficie des bureaux existants et ne permet donc pas le contrôle de l'exactitude de cette superficie;

qu'en réplique, elle précise que «l'objectif de la prescription 0.14 et de la CASBA est de déterminer la mesure dans laquelle de nouvelles superficies destinées aux bureaux ou aux activités de production de biens immatériels peuvent être autorisées»; qu'elle prétend que, même si «la solution retenue par la partie adverse consistant à établir le solde de la superficie de bureaux admissible au sein d'une maille par référence au résultat de la soustraction du nombre de m² de bureaux existant du nombre de m² admissible dans les zone d'habitat et de mixité d'une maille» devait être considérée comme régulière, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de déterminer les chiffres exacts sur la base desquels le solde des bureaux disponible a été établi par la partie adverse; qu'elle affirme que l'indication de ceux-ci s'imposait en vue de permettre de vérifier si le solde déterminé par la partie adverse l'a été de manière régulière, dans la mesure où différents critères étaient *a priori* susceptibles d'influencer ce solde tels le changement de l'affectation d'un îlot, la superficie des bureaux existants, le pourcentage de la superficie de bureaux admissible en fonction de la zone; qu'elle estime en outre que l'avis du Conseil d'Etat relatif à la prescription 0.14 ne contient pas d'autorisation de se dispenser de fournir les indications permettant de comprendre la manière dont le solde des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels a été fixé et de vérifier, au regard de ces indications, si le solde renseigné par maille a été correctement fixé; que, sur la base d'un exemple chiffré, elle affirme que les superficies renseignées sur la CASBA jointe à l'acte attaqué ont été fixées de manière incompréhensible, voire arbitraire; qu'elle s'interroge sur le respect par l'acte attaqué de «l'article 26, alinéa 4, de l'OPU qui impose au Gouvernement d'arrêter les modalités de son exécution»; qu'elle fait valoir que «la seule possibilité de donner à l'enquête publique une portée effective est, dans l'hypothèse où le Gouvernement entend, lors de l'adoption du PRAS définitif, suivre des règles différentes de celles suivies lors de l'élaboration du projet de PRAS et à l'aune desquelles ce dernier a été examiné par les réclamants, [les] instances publiques et la C.R.D., aurait été de considérer que le PRAS définitif était en réalité un "troisième" projet de PRAS à soumettre à une nouvelle enquête publique»;

Considérant qu'en une sixième branche, la requérante soutient que le projet de PRAS sur lequel a porté l'enquête publique divisait le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en 92 mailles sur la CASBA; qu'elle précise également que l'augmentation du nombre de mailles, et la diminution corrélative de la superficie de chaque maille, a notamment eu pour effet de restreindre les surfaces de bureaux

disponibles dans certaines des nouvelles mailles; que, selon elle, la modification du nombre des mailles constitue indéniablement une modification substantielle du plan par rapport au projet soumis à enquête publique et qu'il y avait dès lors lieu de procéder à une nouvelle enquête publique;

qu'en réplique, elle ajoute que le Gouvernement ne peut apporter de modification substantielle au projet de plan que si cette modification trouve son origine dans les réclamations et observations émises dans le cadre de l'enquête publique et dans l'avis de la Commission régionale; qu'elle ajoute qu'elle se réfère à justice quant à cette branche;

Considérant, quant à la première branche, que l'article 26, alinéa 1^{er}, de l'OPU dispose que le PRAS s'inscrit dans les orientations du P.R.D. en vigueur le jour de son adoption; que, selon l'alinéa 2, 2/, de cette même disposition, le PRAS indique «l'affectation générale des différentes zones du territoire et les prescriptions qui s'y rapportent»; que l'article 49 de l'OPU dispose que le P.P.A.S. précise, en les complétant, le PRAS et le plan communal de développement et qu'il indique notamment pour la partie du territoire communal qu'il détermine «l'affectation détaillée des diverses zones et les prescriptions qui s'y rapportent»; que le P.R.D., arrêté le 3 mars 1995, a conçu un projet de ville reposant sur divers principes parmi lesquels l'arrêt de la diffusion de bureaux dans l'ensemble de la ville par la désignation de centres préférentiels pour l'accueil des bureaux; que le préambule de l'acte attaqué, qui s'inspire du P.R.D., précise qu'à la différence de ce dernier qui prévoyait trois territoires urbains distincts tels le périmètre de protection accrue du logement, le périmètre de protection du logement et le périmètre de redéploiement du logement et de l'entreprise, le PRAS s'est fixé comme objectif de définir de manière plus précise la mixité en déterminant quatre zones de mixité différenciée, à savoir la zone d'habitation à prédominance résidentielle, la zone d'habitation, la zone mixte et la zone de forte mixité; qu'à cet effet, le PRAS contient notamment une carte du solde de bureaux admissible par maille et par type de zone (CASBA);

Considérant que la prescription 0.14, alinéa 1^{er}, dispose comme suit:

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

que la CASBA divise en effet le territoire régional en un certain nombre de périmètres dénommés «mailles»; que le Gouvernement a, pour chacune de ces mailles, déterminé, d'une part, la superficie des bureaux existants situés en zone d'habitat ou en zone mixte et, d'autre part, la superficie admissible de bureaux dans ces zones;

Considérant que dans son avis n° L. 31.014/4, donné le 3 mai 2001, la section de législation du Conseil d'Etat ne dit pas que la prescription 0.14 ou la carte des soldes de bureaux admissibles du PRAS sont dépourvues de fondement légal; que cet avis rappelle ce qui suit:

« L'un des objectifs majeurs du PRAS en projet consiste en la limitation des bureaux sur le territoire régional. Cette politique est mise en oeuvre notamment par les dispositions portant sur les bureaux dans les prescriptions littérales du plan relatives à l'affectation du sol, spécialement dans les zones d'habitation à prédominance résidentielle (1.2), les zones d'habitation (2.2), les zones mixtes (3.2), les zones de forte mixité (4.1), les zones d'industries urbaines (5.4) et dans les zones administratives (7.1). Aux termes de la prescription générale 0.14, la superficie des planchers de bureaux dans les zones d'habitation et de mixité est limitée par l'indication d'un solde disponible dans les "mailles" figurées sur la carte des soldes des superficies de bureaux admissibles»;

qu'en note infrapaginale reprise dans le préambule de l'acte attaqué, la section de législation précise en outre ce qui suit:

« Le préambule de l'arrêté en projet énonce à cet égard que le PRAS "respecte les principes énoncés dans le plan régional de développement" (point II, alinéa 6 du préambule), lequel, toujours aux termes du préambule, reposait notamment sur le principe de "l'arrêt de la diffusion du bureau dans l'ensemble de la ville par la désignation de centres préférentiels pour l'accueil des bureaux" (point II, alinéa 1^{er}, cinquième tiret du préambule). Le même préambule précise que "le renforcement de la protection du logement et l'arrêt de la diffusion du bureau se traduisent notamment :

- au travers des prescriptions graphiques de la carte des affectations du sol, par la reconnaissance de zones d'habitation à prédominance résidentielle et de zones d'habitation;
 - par la protection des intérieurs d'îlots;
 - par une carte des surfaces de bureaux admissibles.
- que le présent plan régional d'affectation du sol impose ainsi le respect d'un quota strict de bureaux par maille afin d'assurer une protection efficace du logement"» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 19.781);

que la section de législation, qui estime que «l'examen de la mise en oeuvre de cette intention suscite» certaines questions qu'elle expose, ne remet à aucun moment en cause la légalité de la prescription 0.14; qu'au contraire, elle demande que cette prescription soit précisée sur certains points;

Considérant, ainsi, que la prescription 0.14 vise à préciser les règles d'affectation des zones d'habitat et des zones de mixité; qu'elle contient des règles d'affectation qui s'appliquent cumulativement aux prescriptions particulières relatives à la zone d'habitat et dans les zones de mixité; que, dans ce sens, la CASBA constitue une carte qui délimite en différentes zones l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que le PRAS indique donc notamment, conformément à l'article 26 de l'OPU, l'affectation générale des différentes zones du territoire et les prescriptions qui s'y rapportent; que le plan s'est fixé pour objectif la protection du logement au sein de différentes zones et s'inspire de la philosophie du P.R.D. pour ce faire; que dans les considérations relatives à la prescription générale 0.14, les auteurs du plan précisent également ce qui suit:

« Qu'il est important de ne pas perdre de vue que la CASBA est un système de gestion des demandes de permis et non une règle d'affectation du sol; Que cette règle de gestion de permis a pour objet de réguler la dissémination des bureaux et activités de production de biens immatériels au sein de la maille;

Que la CASBA fixe des soldes de bureaux admissibles qui évoluent à la hausse comme à la baisse au gré des demandes de permis de sorte que le permis refusé aujourd'hui pour insuffisance de solde pourra être autorisé demain, si le solde de bureaux admissible redevient positif;

Que le système mis en place ne peut conduire à autoriser les communes à créer des concentrations de soldes de bureaux par voie [de] P.P.A.S., s'agissant d'une règle de gestion de demande de permis et non une règle d'affectation; Que cela reviendrait à subdiviser les mailles en sous-mailles rendant le système ingérable au niveau administratif;

Que, par contre, il convient de permettre, à l'occasion d'une demande de permis, de répartir spatialement entre zones d'habitat et de mixité les superficies de bureaux et d'activités productives de biens immatériels admissibles dans ces deux types de zones lorsque cette faculté est prévue par P.P.A.S.» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 19.815);

que, dès lors, ni la prescription 0.14 ni la CASBA ne rendent impossible l'adoption, par les communes, de P.P.A.S. indiquant notamment l'affectation détaillée des diverses zones et les prescriptions qui s'y rapportent, sur l'ensemble du territoire de la Région; que les communes devront néanmoins avoir égard, au cours de l'élaboration de leurs plans, aux objectifs poursuivis tant par le P.R.D. que par le PRAS, et notamment la protection du logement; que la partie adverse n'a donc pas violé les dispositions visées au moyen; que le fondement légal de la prescription 0.14 n'étant ni l'article 2 ni l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement du 16 juillet 1998, mais l'article 26 de l'OPU, il n'y a pas lieu d'examiner l'exception d'illégalité fondée sur l'article 159 de la Constitution les concernant; que le troisième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que la prescription 23 du PRAS porte:

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

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

Considérant que la motivation de l'acte attaqué expose ce qui suit à propos des points de variation de mixité:

« Considérant que le Gouvernement a tenté d'éviter des découpes au sein des îlots; que certains îlots se caractérisent toutefois par leur hétérogénéité; que le Gouvernement a dès lors choisi de représenter ces îlots par une couleur unique correspondant à leur fonction la plus représentative, mais de tenir compte de leur hétérogénéité en indiquant un point dit "point de variation de mixité" le long d'une de leurs faces;

Que le point de variation de mixité est la représentation graphique de la possibilité d'appliquer à la face d'îlot concernée d'autres affectations que celles applicables à l'ensemble de l'îlot»;

Considérant que s'il résulte de l'alinéa 1^{er} de la prescription 23 que les parcelles faisant partie de la face d'un îlot marquée d'un point de variation de mixité se voient appliquer les prescriptions relatives à la zone mixte, il ne s'en déduit pas, contrairement à ce que soutient la requérante, que ces parcelles constitueraient une zone mixte; que lorsqu'une maille est dépourvue de zone mixte, il n'existe, par définition, aucun solde disponible pour les zones de mixité; que, dans ce cas, lorsque le solde admissible disponible pour les zones d'habitat est épuisé, un demandeur de permis ne peut puiser dans le solde disponible des zones de mixité, celui-ci étant par définition inexistant; que la prescription 23 ne contient aucune règle relative à la manière de fixer la quotité de bureaux admissible dans chaque maille; qu'en tant qu'elle soutient que la CASBA «ne tient pas compte de la prescription particulière 23 précitée», la deuxième branche ne peut être retenue; qu'au surplus, en dénonçant, dans son mémoire en réplique, des différences de traitements entre diverses catégories de propriétaires ou d'utilisateurs d'immeubles, la requérante formule en réalité un moyen nouveau, qui, n'ayant pas été soulevé dans la requête introductive d'instance, est tardif et, partant, irrecevable;

Considérant, quant à la troisième branche, que, dans la requête en annulation, la requérante reproche à la partie adverse d'avoir tenu compte pour l'établissement du solde des bureaux admissible, de l'ensemble des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels existants qu'ils soient réguliers ou irréguliers; que la partie adverse motive notamment son choix comme suit:

« Considérant que la CASBA a été établie sur base d'une évaluation de la pression des activités tertiaires (Burex);

Que cette évaluation prend en considération les superficies de planchers de bureaux au sens du présent plan, mais également les activités qui, si elles se distinguent par leur nature des bureaux et nécessitent de ce fait un traitement différencié par ailleurs sont néanmoins susceptibles de participer à la pression tertiaire sur les fonctions résidentielles dans les zones d'habitat et les zones de mixité;

Qu'en sont toutefois exclus, les bureaux accessoires à une activité principale, autre que tertiaire, tels les bureaux accessoires aux commerces, aux activités artisanales, de haute technologie, industrielles, logistiques, aux

équipements d'intérêt collectif ou de service public dans la mesure où ils suivent la qualification et doivent être appréhendés en ayant égard à l'activité principale qu'ils desservent;

Que ces activités principales ne participent pas à la pression tertiaire;

Que la burex comptabilise l'ensemble des activités participant à la pression tertiaire en vue de permettre au Gouvernement, au regard de cette pression tertiaire, d'établir le plus précisément possible le solde de bureaux admissible qu'il y a lieu de fixer pour chaque maille;

Qu'à cet égard, il est logique que le Gouvernement comptabilise indistinctement les activités tertiaires légalement implantées et celles qui ne le sont pas dans la mesure où ces activités engendrent les mêmes types de nuisances et sont illustratives de la pression tertiaire dans la maille et de la nécessité d'y imposer une limite stricte; que le plan ne constitue, à cet égard, nullement un instrument de régularisation des bureaux irréguliers;

Que le Gouvernement a entendu fixer une limite particulière par maille en tenant compte de la pression tertiaire existante de fait et non pas uniquement de la pression tertiaire légalement établie dans chaque maille, ce qui ne lui aurait donné qu'une vision tronquée de la problématique d'ensemble;

Considérant que l'évaluation de ces superficies est fondée sur la banque de données de l'Atlas régional des affectations du sol; qu'elle correspond à la somme des superficies de planchers susmentionnées, relevées par immeuble et par îlot (ou partie d'îlot), situées en zones d'habitat et en zones de mixité;

Que cette évaluation a été actualisée depuis les projets de plan en y intégrant les informations disponibles à l'administration régionale» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, pp. 19.812-19.813);

Considérant qu'il résulte de la motivation qui précède que la partie adverse a pris en considération la situation existante de fait, régulière ou non; que cette prise de position est motivée par le souci de représentation effective et non théorique des bureaux existants dans la maille, et au sujet duquel il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation sauf à sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation; que la requérante ne démontre pas l'existence d'une telle erreur; que le moyen en sa troisième branche n'est dès lors pas fondé sur ce point;

Considérant, quant à la procédure de mise à jour du solde de bureaux admissible à laquelle, pour la première fois dans son mémoire en réplique, la requérante compare la procédure d'établissement du solde de bureaux admissible, que la prescription 0.14, alinéa 2, énonce ce qui suit:

« Les soldes de superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles indiqués dans la carte des soldes de bureaux admissibles sont mis à jour de la manière suivante:

1/ Pour les actes et travaux ayant pour objet la réalisation de bureaux et d'activités de production de biens immatériels:

a) le solde est mis à jour en déduisant les superficies de plancher autorisées dans les permis d'urbanisme ou de lotir délivrés qui ne sont plus susceptibles de faire l'objet d'un recours administratif organisé et/ou d'une suspension par le fonctionnaire délégué et d'une annulation par le Gouvernement et qui, en outre, dans l'hypothèse d'un projet mixte, ont fait l'objet d'un permis d'environnement définitif;

b) le solde est mis à jour en déduisant les superficies de plancher que le demandeur de permis est autorisé à exécuter en application des articles 137, alinéa 2 et 151, alinéa 3 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme;

c) le solde mis à jour comme indiqué au a) et au b), est soit maintenu lors de la réalisation effective du projet, soit modifié en cas de non-réalisation du projet à l'expiration du délai de péremption du permis délivré.

2/ Pour les actes et travaux ayant pour objet la suppression de bureaux et d'activités de production de biens immatériels, le solde est mis à jour après la réalisation effective du projet en additionnant les superficies de plancher dont la suppression est autorisée par le permis d'urbanisme ou de lotir ou par application des articles 137, alinéa 2 et 151, alinéa 3 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme.

Les superficies de plancher de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles, prévues dans la maille, respectivement pour les zones d'habitat et pour les zones de mixité, peuvent, à l'occasion d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir, être réparties spatialement entre ces zones, à la condition qu'un plan particulier d'affectation du sol, moyennant due motivation, prévoit expressément cette possibilité. Le permis ne peut être délivré que si le solde des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles ainsi réparties, n'est pas dépassé.

Pour le respect de la carte des soldes de superficies de bureaux admissibles et pour sa mise à jour, il n'est pas tenu compte:

1/ des superficies de plancher de bureaux inférieures ou égales à 75 m²;

2/ des superficies de plancher de bureaux supérieures à 75 m² et inférieures ou égales à 200 m², pour autant que la superficie de plancher soit limitée à 45 % de la superficie totale du logement existant et que ces bureaux soient:

a) soit accessoires à la résidence principale de la personne exerçant l'activité;

b) soit accessoires à la résidence principale d'un des associés ou administrateurs de la personne morale exerçant cette activité;

3/ des superficies de plancher de bureaux intégrées dans les projets répondant aux conditions de la prescription 4.4 dans les zones de forte mixité;

4/ des superficies de plancher consacrées à l'exercice d'une profession libérale ou d'une entreprise de services intellectuels à la condition qu'elles soient:

a) localisées au sein d'un immeuble à appartements;

b) limitées à 15 % de la superficie de plancher de l'immeuble;

c) localisées par priorité au rez-de-chaussée et au premier étage de l'immeuble.

La superficie de plancher affectée à ces activités est toutefois comptabilisée pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans la maille;

5/ des superficies de plancher d'un immeuble existant non affecté au logement à la date d'entrée en vigueur du plan qui sont affectées à des activités de production de biens immatériels.

La superficie de plancher affectée à ces activités est toutefois comptabilisée pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans la maille» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, pp. 20.278-20.279);

que la prescription 0.14, alinéa 2, du PRAS vise les permis d'urbanisme ayant pour effet de supprimer ou d'augmenter des bureaux et des activités de production de biens

immatériels dans des immeubles indépendamment de la question de savoir si ces immeubles étaient ou non affectés régulièrement à des activités tertiaires; que l'argument soulevé pour la première fois dans le mémoire en réplique selon lequel la manière d'agir du Gouvernement serait irrégulière en ce qu'il a «entendu tenir compte de l'existence des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels lorsqu'il s'est agi de déterminer le solde de bureaux admissible au moment de l'adoption de l'acte attaqué et d'autre part, entend ne pas le faire pour procéder à la détermination de l'évolution dudit solde» n'est pas compréhensible au vu de la prescription 0.14 ou à tout le moins insuffisamment étayé; que, pour le surplus, il doit être considéré comme un moyen nouveau qui, n'ayant pas été soulevé dans la requête en annulation, est irrecevable; qu'en sa troisième branche, le troisième moyen ne peut être retenu;

Considérant, quant à la quatrième branche, que la note méthodologique du projet de PRAS adopté par l'arrêté du 30 août 1999 a été publiée en annexe au *Moniteur belge* du 2 septembre 1999; que le point 4.1.1.2 de cette note, relative au calcul de la superficie de plancher de bureaux admissible fixe les pourcentages suivants:

- 0,5% pour la zone d'habitation à prédominance résidentielle;
- 4% pour la zone d'habitation;
- 10% pour la zone mixte;

qu'il n'est pas contesté que la carte des surfaces de bureaux admissibles publiée au *Moniteur belge* du 2 septembre 1999 ne correspondait pas à ce quota; que le *Moniteur belge* du 15 octobre 1999 publie un *erratum* à la note méthodologique et modifie notamment ces pourcentages comme suit:

- 2,5% en zone d'habitation à prédominance résidentielle;
- 5% en zone d'habitation;
- 10% en zone mixte;

que ces derniers chiffres correspondent aux chiffres figurant sur la carte des surfaces de bureaux admissibles publiée au *Moniteur belge* du 2 septembre 1999; que ces pourcentages sont à nouveau modifiés dans l'acte attaqué; qu'ils sont fixés de la manière suivante:

- 1,5% pour la zone d'habitation à prédominance résidentielle;
- 3,5% pour la zone d'habitation;
- 9% pour la zone de mixité;

que le PRAS précise que ces chiffres ont été revus à la baisse, à la suite de la modification de la définition des bureaux et du type d'activités soumises à la CASBA;

Considérant que, d'une part, la requérante ne prétend aucunement avoir été induite en erreur par des pourcentages inexacts de soldes de bureaux admissibles; que, d'autre part, l'*erratum* ayant été publié au *Moniteur belge* du 15 octobre 1999, l'enquête publique relative au second projet de PRAS, qui s'est déroulée du 15 octobre au 20 décembre 1999, a porté sur des pourcentages de soldes de bureaux admissibles déjà corrigés, les pourcentages indiqués sur la CASBA étant en adéquation avec les chiffres repris par la note méthodologique; que la requérante n'apporte pas la preuve que la carte publiée au *Moniteur belge* du 2 septembre 1999 ne serait pas celle arrêtée le 30 août 1999 par le Gouvernement; que la partie adverse a d'ailleurs fourni une copie conforme de la carte adoptée le 30 août 1999; que celle-ci est identique à celle soumise à l'enquête publique; que l'article 28 de l'OPU n'a dès lors pas été violé; qu'il ne ressort ni des pièces du dossier administratif ni des arguments invoqués au moyen par la requérante que l'*erratum* masquerait en réalité une nouvelle décision de l'autorité; que le moyen ne touche dès lors pas à la compétence de l'auteur de l'acte et n'est pas d'ordre public; qu'en sa quatrième branche le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant, quant à la cinquième branche, que l'article 8 de l'arrêté du 16 juillet 1998 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la présentation générale du projet de plan et du plan régional d'affectation du sol, tel que modifié par l'arrêté du 29 juillet 1999, dispose comme suit:

« La carte des superficies de bureaux admissibles est établie à une échelle de 1/20.000 et est accompagnée d'une légende.

La carte des superficies de bureaux admissibles indique le potentiel de bureau admissible ainsi que la superficie des bureaux existants, par maille, en mètres carrés, pour les zones d'habitat et les zones mixtes»;

que, concernant les bureaux existants, la note méthodologique prévoit ce qui suit:

« 1. Les bureaux existants

Les superficies en m² de bureaux indiquées sur la carte de la situation existante de fait des bureaux sont issues de la banque de données de l'Atlas régional des affectations du sol.

Le projet de P.R.A.S. a modifié le glossaire du P.R.D. en ne considérant plus certaines superficies comme du bureau, lesquelles ne sont par conséquent pas comptabilisées dans les bureaux existants:

- les locaux affectés aux professions médicales et paramédicales ainsi qu'aux ambassades sont considérées comme de l'équipement;
- les bureaux accessoires aux activités productives, aux commerces et aux équipements d'intérêt collectif ou de service public sont inclus dans ces activités.

La méthodologie mise en place repose sur des mailles qui ont été délimitées par les limites communales et le tracé des voiries régionales ou par le tracé des voiries interquartiers si les mailles sont trop étendues.

La carte représente les mailles affectées entièrement en zones administratives, en zones de forêts et en zones de parcs par une trame grisée.

La superficie des bureaux existants indiquée en m² par maille correspond à la somme des superficies de bureaux relevés par immeuble et par îlot (ou partie d'îlot) situés en zone d'habitat et en zone de mixité.

Pour ce calcul, il n'est pas tenu compte d'un bureau dont la superficie est inférieure à 75 m² ni d'un bureau dont la superficie est comprise entre 75 m² et 200 m² s'il ne représente pas plus de 45 % de la superficie totale de logement.

L'ensemble des bureaux présents dans une maille est repris sous l'appellation Burex.

La densité bâtie des îlots dans la maille est reprise sous la rubrique P/S

2. Les bureaux admissibles (CASBA)

Le projet de P.R.A.S. impose le respect strict d'un quota de bureaux par maille et ne permet plus de dérogation par élaboration d'un PPAS.

L'utilisation du potentiel d'une maille par la réalisation d'un PPAS ne peut se faire qu'en respectant les prescriptions particulières des zones d'habitation et de mixité notamment en ce qui concerne la superficie maximum de bureaux par immeuble.

[...]

Le projet de P.R.A.S. propose un nouveau mode de calcul. Il ne fait plus référence à la superficie de l'îlot mais est fonction de la superficie de planchers constructibles de celui-ci, laquelle est directement liée à sa densité bâtie.

Les superficies de bureaux admissibles représentent un pourcentage des superficies de planchers constructibles par îlot et regroupées par maille.

Certaines superficies de bureaux ne sont pas comptabilisées. Il s'agit des locaux affectés aux professions médicales et paramédicales ainsi qu'aux ambassades, des bureaux accessoires aux activités productives, aux commerces et aux équipements d'intérêt collectif ou de service public.

Dans chaque maille sont indiqués:

- le n° de la maille;
- le rapport plancher/sol de la maille;
- la somme des bureaux existants (Burex) pour les zones d'habitation et de mixité;
- la somme des bureaux admissibles (Burad) pour les zones d'habitation et de mixité;

Le potentiel de superficies de bureaux disponibles dans la maille s'obtient par la différence entre les superficies de bureaux admissibles (Burad) et celles de bureaux existants (Burex).

La donnée chiffrée reprise sous "burex" sera actualisée en fonction de la délivrance des permis d'urbanisme autorisant la réalisation de superficies de bureaux et de la péremption éventuelle de ces permis» (*Moniteur belge* du 2 septembre 1999, pp.32.802-32.803);

que, concernant la prescription 0.14, la section de législation observe, dans son avis n° L.31.014/4 donné sur le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale «adoptant le plan régional d'affectation du sol», ce qui suit:

« La prescription à l'examen doit être lue en même temps que la CASBA à laquelle elle fait référence.

La CASBA divise le territoire régional en un certain nombre de périmètres, dénommés "mailles".

Pour chacune des mailles:

- 1/ d'une part, a été évaluée la superficie des bureaux existants situés en zone d'habitat ou en zone de mixité;
- 2/ d'autre part, le Gouvernement a déterminé la superficie admissible de bureaux dans ces zones.

En prenant ces données comme point de départ, la CASBA indique quel est, pour les zones d'habitat et les zones de mixité de chaque maille, le solde de superficie admissible de bureaux. Selon les cas, ce solde est positif ou négatif.

Les dispositions relatives à la CASBA appellent les observations suivantes:

a) La prescription 0.14 doit faire apparaître avec plus de clarté que la règle établie consiste à déterminer des soldes, positifs ou négatifs, de superficies de bureaux admissibles [...].

b) Les soldes que fixe la CASBA sont, par nature, appelés à évoluer. Ceci emporte plusieurs conséquences.

– D’une part, les soldes indiqués sur la version actuelle de la carte devront, le cas échéant, être revus pour tenir compte de la situation de fait existant au moment de l’adoption du plan en projet.

– D’autre part, le plan en projet doit indiquer expressément que les soldes qu’il fixe ont un caractère évolutif et définir les circonstances dont dépend cette évolution. Il importe de souligner que c’est au plan lui-même – et non pas à une simple circulaire, comme l’envisagent actuellement les autorités régionales – qu’il appartient de régler ces questions.

Pour assurer l’efficacité et le respect du système envisagé, des mesures doivent être prévues afin de suivre l’évolution des soldes et de permettre à tous les intéressés d’en être informés. A cette fin, doit être mis en place un dispositif destiné à centraliser les informations pertinentes en la matière et à tenir les soldes continuellement à jour.

c) Pour la détermination des soldes de superficies de bureaux admissibles, le plan en projet prend en considération, non seulement les locaux que le glossaire range dans la définition du mot “bureau”, mais aussi ceux qui sont affectés à des activités de production de biens immatériels.

[...]» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p.19.777);

que la partie adverse a motivé, dans l’acte attaqué, la suppression, dans la carte des soldes de bureaux admissibles, des superficies de bureaux existants de la manière suivante:

« Considérant que la burex a pour objet uniquement d’évaluer la pression tertiaire par maille au niveau régional; que la burad a pour objet uniquement d’évaluer le nombre de m² de bureaux admissibles; que ces évaluations constituaient la base de la méthodologie par laquelle le Gouvernement pouvait évaluer le solde de bureaux admissible;

Que l’indication de la burex et de la burad n’est qu’un moyen d’expliquer aux citoyens la méthode utilisée par l’auteur de plan pour évaluer le solde de bureaux admissibles;

Que l’indication de la burex et de la burad se justifiait donc dans le projet de plan soumis à enquête publique, mais ne se justifie guère dans le plan définitif, puisque seule compte encore l’indication du solde (positif ou négatif) de bureaux admissibles;

Qu’il serait de surcroît inadéquat de gérer les demandes de permis à venir en actualisant la burex, ce qui serait oublier que la burex n’est qu’une évaluation de la pression tertiaire;

Que, dès lors et afin de rendre le système cohérent avec les modifications intervenues, seul le solde de bureaux admissible indiqué dans la CASBA devra être actualisé sur base des permis octroyés pour des activités soumises à la CASBA ou prévoyant la suppression de telles activités en cas de changement d’affectation;

Considérant que la complexité de la gestion des mailles et de l’actualisation de leurs soldes ont nécessité une clarification du texte initial en vue d’éviter toute équivoque dans l’application du système mis en place;

Qu’ainsi, à la demande du Conseil d’Etat, la prescription générale 0.14 a été nouvellement rédigée en vue, d’une part, de mieux préciser que le solde de bureaux admissible est évolutif et, d’autre part, de définir avec précision, pour les destinataires de la norme, les circonstances précises qui la font évoluer» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 19814);

que la volonté du Gouvernement de supprimer, dans la carte des soldes de bureaux admissibles, la superficie des bureaux existants procède donc d'un souci de gérer de manière cohérente et non équivoque la pression tertiaire, en intégrant les remarques et suggestions émises par la section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant, par ailleurs, que l'acte attaqué précise que «l'évaluation [des] superficies [de planchers de bureaux existants] est fondée sur la banque de données de l'Atlas régional des affectations du sol; qu'elle correspond à la somme des superficies de planchers susmentionnées, relevées par immeuble et par îlot (ou partie d'îlot), situées en zones d'habitat et en zones de mixité» et que «cette évaluation a été actualisée depuis les projets de plan en y intégrant les informations disponibles à l'administration régionale» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p.19.813); que les différences entre les superficies de bureaux admissibles relevées par la requérante entre la CASBA telle qu'annexée au second projet de PRAS et la CASBA telle qu'annexée au PRAS définitif ne sont dès lors pas le fruit d'une fixation arbitraire par l'autorité compétente; que le moyen, en sa cinquième branche, n'est pas fondé;

Considérant, quant à la sixième branche, 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; que la requérante ne peut ignorer que 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, l'acte attaqué comporte 133 mailles alors que le projet de PRAS soumis à enquête publique n'en comportait que 92; que, sur cette modification, l'acte attaqué est motivé de la manière suivante:

« Considérant que plusieurs réclamants font état d'erreurs matérielles dans le tracé des limites des mailles qui exclut certains îlots affectés en zone d'habitat ou de mixité;

Que les limites des mailles ont été revues afin de mieux prendre en compte tant des entités homogènes, que des axes jouant un rôle de césure dans le tissu urbain;

Que les erreurs dont font état les réclamants ont été corrigées et que toutes les zones d'habitat et de mixité ont été intégrées dans les mailles de la CASBA;

Qu'en outre, les périmètres des grandes zones administratives sont intégrés dans le maillage afin de prendre en compte les îlots en zone d'habitation à prédominance résidentielle, zone d'habitation, zone de mixité ou zone de forte

mixité, compris dans ces périmètres, et qui, dans le projet, échappaient à la CASBA;

Considérant que le mode de calcul de la CASBA est basé sur la densité des îlots compris dans les mailles;

Que ces mailles sont définies au regard de critères géographiques et de mobilité, en tenant compte des fractures entre quartiers générées par les voiries importantes, les lignes de chemin de fer, le canal, ... et en prenant en compte les problèmes de mobilité, problèmes accrus par la présence de bureaux;

Qu'à la demande de nombreux réclamants et de la Commission, certaines mailles de la CASBA du second projet de plan, considérées comme trop étendues, ont fait l'objet d'un redécoupage afin de permettre une meilleure gestion du plan et de faire mieux coïncider la maille à un quartier homogène du point de vue urbanistique;

Que des mailles ont ainsi été redéfinies au regard des limites communales, du tracé des voiries régionales ou du tracé des voiries interquartiers, mais aussi des lignes de fracture communale – ligne de chemin de fer, canal, présence d'importantes zones d'industries urbaines ou de zones administratives –, si les mailles sont trop étendues;

Que la dimension des mailles réduite par rapport au projet de plan, est la conséquence de la prise en compte de ces différents facteurs» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, pp. 19.811-19.812);

que les réclamations des communes d'Ixelles et de Schaerbeek émises au cours de l'enquête publique, concernant notamment la taille et les limites des mailles figurent en effet au dossier administratif; que, sur ce point, la C.R.D. a émis l'avis suivant:

« La Commission, à la suite de nombreux réclamants et notamment des communes, considère que la taille des mailles proposée dans le PRAS n'est pas pertinente car elle dépasse l'échelle des quartiers. Vu leur dimension, les mailles n'offrent pas de sécurité juridique et manquent de transparence. De plus, le système "1^{er} arrivé, 1^{er} servi" peut être un incitant à la spéculation. La dimension trop étendue des mailles pose de plus des problèmes de gestion et d'arbitrage difficiles entre concurrents sur un territoire étendu.

En conséquence, la Commission propose que le Gouvernement envisage une réduction de la taille des mailles en tenant compte des critères relatifs à l'accessibilité (desserte en transports en commun), de la structure des quartiers et de leur capacité à supporter une mixité de fonctions, des îlots dans lesquels les implantations de bureaux sont déjà très importantes. Cela permettrait d'éviter les effets pervers de la comptabilisation par îlot qui permettrait la construction dans les îlots voisins de nouvelles surfaces de bureaux et ne rendrait plus possible la migration des zones de bureaux au sein des mailles trop vastes» (annexe au *Moniteur belge* du 14 juin 2001, BRU 30-31);

qu'il s'ensuit que la modification du nombre de mailles repose tant sur des réclamations formulées au cours de l'enquête publique que sur l'avis de la C.R.D.; que, dès lors, cette modification ne devait pas être soumise à une nouvelle enquête publique; que le troisième moyen n'est pas fondé en sa sixième branche;

Considérant que le quatrième moyen est pris «de la violation de l'article 2 de l'ordonnance du 27 avril 1995 portant introduction d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de

pouvoir»; que la requérante soutient que l'arrêté du 13 janvier 2000 portant nomination des membres de la C.R.D. ne répond pas aux conditions prévues par l'article 2, § 2, de l'ordonnance précitée, en ce qu'il ne contient pas de motivation spéciale justifiant que l'instance n'a pas pu présenter pour chaque mandat la candidature d'au moins un homme et une femme; qu'elle en déduit que ledit arrêté étant illégal, l'avis de la C.R.D. ne pouvait pas être pris en considération par le Gouvernement et que l'acte attaqué est en conséquence illégal;

Considérant que dans son mémoire en réplique, la requérante expose qu'elle a intérêt à soulever ce moyen car si le Conseil d'Etat devait y faire droit, la Commission régionale de développement devrait à nouveau être composée et pourrait rendre un avis favorable sur sa réclamation; qu'en outre, elle soutient que l'obligation contenue dans l'article 2, § 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 doit être considérée comme étant une formalité substantielle prescrite dans le seul intérêt de l'ensemble des administrés, que selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la violation du principe d'égalité est un moyen qui peut être soulevé d'office par la Cour (C.A., arrêt n/ 81/ 95, 14 décembre 1995, B.7.3.6) et que la circonstance que l'exigence de motivation formelle est consacrée par le législateur démontre, si besoin est, que celui-ci a considéré qu'il s'agit là d'une formalité substantielle; qu'elle considère que le motif invoqué par la partie adverse dans son mémoire en réponse et selon lequel la motivation de la liste de présentation dressée par la Commission consultative pour l'étude et l'amélioration des transports publics peut se déduire de ce que sa composition ne permettait pas de présenter une liste conforme à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 27 avril 1995, aurait dû figurer dans l'acte de présentation adressé à la partie adverse et être indiqué dans le préambule de l'arrêté du 13 janvier 2000; qu'en outre, elle soutient que la pièce fournie par la partie adverse pour justifier de la composition de la Commission consultative pour l'étude et l'amélioration des transports publics ne permet pas de déterminer, d'une part, si cette composition était encore celle en vigueur au moment où cette commission a émis son acte de présentation et, d'autre part, si des causes d'incompatibilité existaient effectivement; que par ailleurs, elle expose que l'argument de la partie adverse selon lequel il ne devait pas être tenu compte des documents de présentation de candidatures du CES, de la CRMS et du Conseil de l'environnement pour cause de tardiveté, ne peut être suivi puisque, s'il est vrai que le délai de 30 jours permettait à la partie adverse d'écarter les listes tardives en ce qui concerne l'«équilibre linguistique», ce délai – qui ne concerne pas l'obligation qui est faite aux instances considérées de présenter une liste assurant une représentation égale des hommes et des femmes – ne devait pas être respecté en ce qui concerne la mise en oeuvre de l'article 2 de l'ordonnance du 27 avril 1995;

Considérant que l'article 159 de la Constitution dispose que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois; qu'afin de préserver la sécurité juridique, l'exception d'illégalité doit être rejetée lorsqu'elle est invoquée à l'encontre d'un acte individuel ou collectif, si le requérant ne l'a pas attaqué dans les 60 jours par un recours en annulation; qu'en l'espèce, l'arrêté du 13 janvier 2000 du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale, non réglementaire, n'a pas été attaqué par la requérante ou un tiers et est devenu définitif; que l'illégalité éventuelle de l'arrêté du 13 janvier 2000 ne peut dès lors plus être invoquée pour fonder l'irrégularité alléguée de l'avis de la C.R.D. dont la composition serait irrégulière; que le moyen ne peut être accueilli;

Considérant que la requérante invoque, pour la première fois en réplique, un cinquième moyen «pris de la violation de l'article 26, alinéa 3, de l'OPU et de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat»; qu'elle reproche à l'arrêté du 16 juillet 1998 relatif à la présentation du projet de plan et du plan régional d'affectation du sol et à l'arrêté du 29 juillet 1999 modifiant celui-ci, dont le caractère réglementaire est incontestable, de ne pas avoir été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, et d'être par conséquent illégaux; qu'elle ajoute que les termes «vu l'urgence» figurant dans le second de ces arrêtés ne constituent pas une motivation spéciale adéquate et suffisante de l'urgence justifiant l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, aucun argument n'étant même invoqué pour tenter d'étayer cette urgence; que la requérante soutient qu'«en vertu de l'article 159 de la Constitution, qui prévoit que les juridictions ont l'obligation de refuser de faire application des règlements illégaux, il s'impose [au Conseil d'Etat] de constater que l'arrêté du 3 mai 2001, qui est fondé sur les arrêtés précités, est lui-même irrégulier et doit, en conséquence, être annulé»; que dans son dernier mémoire, elle déclare s'en référer à justice;

Considérant que, concernant l'arrêté du 16 juillet 1998, la section de législation du Conseil d'Etat saisie le 20 mai 1998 d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrêtant le projet de plan régional d'affectation du sol, a donné, le 10 juin 1998, l'avis n/ L. 27.773/4 suivant :

« 1. Il résulte de l'article 28, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme qu'avant d'arrêter le projet de plan régional d'affectation du sol, le gouvernement est tenu d'“(informer) régulièrement la commission régionale (de développement) de l'évolution des études préalables et (de lui en communiquer) les résultats” et que “la commission régionale peut, à tout moment, formuler les observations ou présenter les suggestions qu'elle juge utiles”.

L'examen du dossier soumis au Conseil d'Etat pourrait donner à penser que la commission régionale de développement n'a pas été pleinement informée, singulièrement en ce qui concerne les résultats des études préalables.

2. Quant au fond, l'une des principales questions que suscite l'arrêté en projet consiste à se demander si celui-ci respecte les dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 qui sont relatives aux rapports entre le plan régional d'affectation du sol et le plan régional de développement, en particulier l'article 26, alinéa 1^{er}, selon lequel "le plan régional d'affectation du sol précise, en le complétant, le plan régional de développement", et l'article 27, qui énonce les conditions auxquelles le plan régional d'affectation du sol peut déroger au plan régional de développement.

Il échet toutefois d'observer qu'un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 tend, selon les termes même de son exposé des motifs, à procéder à une "rationalisation des différents niveaux de plans", afin d'"éviter, à l'avenir, toute complication inhérente à l'existence de deux niveaux réglementaires régionaux traitant de l'affectation du sol".

Il s'ensuit que si cet avant-projet d'ordonnance est adopté, le cadre légal dans lequel s'inscrit le plan régional d'affectation du sol s'en trouvera profondément modifié, en tout cas en ce qui concerne les rapports entre ce plan et le plan régional de développement.

Aussi la section de législation estime-t-elle prématuré de donner un avis sur l'arrêté en projet»;

Considérant que saisi le 20 mai 1998 d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la présentation générale du projet de plan et du plan régional d'affectation du sol, le Conseil d'Etat a donné, le 10 juin 1998, l'avis n/ L.27.775/4 suivant :

« Pour la raison qui a été exposée sous le point 2 de l'avis L. 27.773/4 donné ce jour sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrêtant le projet de plan régional d'affectation du sol, la section de législation estime prématuré de donner un avis sur l'arrêté en projet»;

Considérant que le texte de l'arrêté du 16 juillet 1998 relatif à la présentation générale du projet de plan et du plan régional d'affectation du sol a par conséquent bien été soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que ladite section a estimé qu'il était prématuré de donner un avis sur l'arrêté en projet; que dès lors que la demande d'avis soumise à la section de législation était régulière et que le projet était en état d'être examiné, il était loisible à l'auteur de celui-ci de ne pas partager l'avis de la section de législation et d'adopter le projet sans nécessairement devoir le soumettre à une nouvelle demande d'avis, une fois l'ordonnance du 29 août 1991 modifiée;

Considérant, surtout, et concernant tant l'arrêté du 16 juillet 1998 que l'arrêté du 29 juillet 1999 modifiant celui-ci, que le bien-fondé du moyen, à le supposer

établi, ne pourrait aboutir à l'annulation de l'acte attaqué; qu'en effet, ni l'arrêté du 16 juillet 1998 relatif à la présentation du projet de plan et du plan régional d'affectation du sol, ni l'arrêté du 29 juillet 1999 modifiant celui-ci, ne sont le support nécessaire de l'arrêté du 3 mai 2001 adoptant le PRAS; qu'en effet, les dispositions réglementaires de cet arrêté du 16 juillet 1998, modifié par celui du 29 juillet 1999, ont été intégrées dans l'arrêté attaqué et même modifiées et complétées par celui-ci; que s'agissant d'un arrêté réglementaire, l'acte attaqué qui, en projet, a été soumis à la section de législation, pouvait déroger à un autre acte réglementaire de même nature en vertu du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont dispose l'autorité compétente; que le cinquième moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trois mars deux mille dix par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY