

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.675 du 16 mars 2017

209.047/XV-2287

En cause : **la s.a. Immo Watro,**
ayant élu domicile chez
M^e Anne DELFOSSE, avocat,
avenue Lloyd George 16
1000 Bruxelles,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe LEVERT
et Ye FENG, avocats,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

2. la commune d'Ixelles,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 3 juin 2013, la s.a. Immo Watro demande l'annulation

- de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 janvier 2013 (*M.B.* du 3 avril 2013) portant approbation de la décision de la commune d'Ixelles d'abroger partiellement le plan particulier d'affectation du sol «Îlot 30» approuvé par arrêté du Gouvernement du 23 décembre 1993,
- et de la délibération du conseil communal d'Ixelles du 22 juin 2012 adoptant définitivement cette décision d'abrogation partielle;

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} le premier auditeur Vinciane FRANCK a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Une ordonnance du 6 juin 2016 a fixé l'affaire à l'audience publique du 28 juin 2016 à 9 heures 30.

M. Imre KOVALOVSKY, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Anne DELFOSSE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et M^e Jean LAURENT, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 1993 a approuvé le plan particulier d'affectation du sol (p.p.a.s.) «Îlot 30» de la commune d'Ixelles, délimité par la chaussée de Wavre et les rues du Trône, d'Idalie et Godecharle.

La s.a. Immo Watro est propriétaire depuis 1998 d'un bien sis 122-130 rue du Trône, à l'angle de la chaussée de Wavre, dans le périmètre de ce p.p.a.s. Elle a concédé un droit d'emphytéose sur ce bien à la s.a. GLL Trône Holding par acte du 30 novembre 2010. Elle était donc tréfoncière du bien au moment de l'introduction du présent recours.

Pour ce bien, le plan de destination du p.p.a.s. de 1993 prévoit une zone de commerce en front de bâtisse au rez et, à l'arrière ainsi qu'aux étages, une zone mixte dans laquelle sont autorisés le logement, les activités administratives ainsi que l'infrastructure hôtelière.

L'article 5.3. dudit p.p.a.s. détermine la répartition des surfaces pouvant ou devant être affectées au logement, au commerce ainsi qu'aux activités administratives.

Le p.p.a.s. impose, sur l'ensemble de sa superficie, un quota minimal de logement de 64 % de la surface maximale brute de plancher autorisable, laquelle est fixée à 46.800 m². En zone mixte, le quota minimal de logement est de 12 %, tandis qu'il est de 52 % dans la zone d'habitation.

Dans les deux zones, le quota maximal pour les commerces est de 7% et le quota maximal pour les «activités administratives et/ou d'hôtels» est de 29 %.

La même prescription prévoit également que, dans la zone mixte, tout projet devra respecter les quotas d'affectation suivants:

- quota minimal d'affectations résidentielles: 26 %
- quota maximal de commerces: 10 %
- quota maximal d'activités administratives ou d'hôtel: 64 %.

Au plan régional d'affectation du sol (PRAS) édicté en 2001, le bien appartenant à la requérante est situé en zone administrative.

Le 25 février 1994, un permis d'urbanisme est délivré pour ce bien par la commune d'Ixelles à la société EMC Belgique, alors propriétaire de la parcelle. Il y est précisé que son titulaire devra respecter les conditions imposées par le collège des bourgmestre et échevins dans son avis du 24 février 1994. Cet avis énonce que l'«immeuble d'angle Trône/Wavre» comporte 6.003 m² de bureaux, 624 m² de commerce au rez-de-chaussée et 2 appartements de 2 chambres au 7^e étage.

Le 18 décembre 2003, le Gouvernement approuve un plan d'expropriation de la commune d'Ixelles couvrant les emprises situées aux n^{os} 17 à 27 de la rue d'Idalie et aux n^{os} 1 à 13 et 19 de la rue Godecharle. Cette expropriation a lieu dans le cadre de la mise en œuvre de la convention du 6 mars 2002 relative au réaménagement du quartier européen conclue notamment entre la Région de Bruxelles-Capitale, la commune d'Ixelles et la société Espace Léopold.

Le 22 septembre 2011, la commune d'Ixelles adopte le projet de décision d'abroger partiellement le p.p.a.s. «Îlot 30» conformément aux articles 58 et 59 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) en ce qui concerne quelques parcelles situées au coin des rues d'Idalie et Godecharle.

L'objectif est de permettre l'implantation de 300 m² de commerces pour

favoriser la diversité des fonctions des rez de ce côté de la rue d'Italie.

L'enquête publique sur le projet d'approbation partielle du p.p.a.s. a lieu du 4 avril au 4 mai 2012. Une seule réclamation est introduite. Elle émane de la requérante qui demande que l'abrogation vise tout le p.p.a.s. ou, en tout état de cause, également sa zone mixte. Elle vise ainsi à ce que sa parcelle ne soit plus régie que par le PRAS où elle est située en zone administrative, sans limite pour les surfaces de bureaux.

Le 16 mai, la commission de concertation émet un avis favorable.

Le 21 juin, le conseil communal d'Ixelles décide d'adopter définitivement la décision d'abroger partiellement le p.p.a.s. «Îlot 30». Il s'agit du second acte attaqué.

À la suite de la modification apportée à l'article 5.3., la surface maximale brute de plancher autorisable est de 43.535 m². Le quota minimal de logement est, pour l'ensemble, de 61 %, dont au moins 13 % en zone mixte et 48 % en zone d'habitation. Dans les deux zones, le quota maximal de commerces s'élève à 8 % et le quota maximal pour les «activités administratives» est de 31%. Les quotas minimal et maximaux par projet ne sont quant à eux pas modifiés, à cette réserve près qu'il n'est plus question d'«activités administratives ou d'hôtel», mais seulement d'«activités administratives».

Le 31 janvier 2013, le Gouvernement bruxellois approuve la décision du conseil communal du 21 juin 2012. Il s'agit du premier acte attaqué, lequel est notifié à la commune d'Ixelles par un courrier du 11 février 2013 complété par un courrier du 7 mars transmettant le plan certifié conforme à cet arrêté. Il est publié au *Moniteur belge* le 3 avril et est accompagné d'un plan de destination et de prescriptions littérales coordonnées.

Un procès-verbal d'infraction est établi le 7 août par la commune pour l'immeuble de la requérante. Ce procès-verbal indique notamment ce qui suit:

«Occupation par du bureau de la totalité du rez-de-chaussée de l'immeuble sis 122-130 rue du Trône et absence des accès destinés à desservir les zones commerciales prévues au permis d'urbanisme n° 119/1993-291.

Occupation par du bureau de la totalité de l'immeuble sis 122-130 rue du Trône».

Deux mois sont accordés aux nouveaux propriétaires du bien pour le mettre en ordre. Ceux-ci ne donnent pas suite à cette injonction.

La s.a. GLL Trône Holding introduit ensuite une demande de permis de régularisation qui est refusée le 22 décembre 2014 par la commune d'Ixelles. Un recours est introduit contre cette décision. Dans son avis du 14 juillet 2015, le Collège d'urbanisme estime, d'une part, qu'«il n'y a pas lieu à un permis d'urbanisme pour la conversion du 7^e étage en bureaux» et, d'autre part, que le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé pour la régularisation du changement d'affectation du rez-de-chaussée de commerces en bureaux».

À l'audience, les parties ont fait savoir que la situation n'avait pas changé.

IV. Recevabilité

A. Argumentation des parties adverses

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale conteste l'intérêt à agir de la requérante;

qu'elle fait valoir que la requérante ne produit aucun titre attestant de son droit de propriété sur le bien concerné, qu'elle n'invoque pas d'atteinte à son objet social et qu'il ne ressort pas de ses statuts que son objet social soit remis en cause par les actes attaqués; que, selon elle, les actes attaqués ne portent pas grief à la requérante puisque son bien ne se situe pas dans le périmètre abrogé par ces actes, de sorte qu'ils n'ont aucune conséquence sur sa situation de fait ou de droit;

que si elle reconnaît que les modifications faisant l'objet des actes attaqués ont entraîné l'adaptation des prescriptions littérales du p.p.a.s. dès lors qu'une superficie de 3.625 m² a été soustraite du plan, la Région souligne que les spécifications de superficie et de quota sont applicables «pour déterminer le gabarit futur des constructions» alors que le bâtiment de la requérante est déjà construit et que cette dernière ne manifeste pas de volonté de démolir et de reconstruire sur sa parcelle; qu'elle fait valoir que les prescriptions en zone mixte du p.p.a.s., soit la zone où est localisé le bien de la requérante, sont inchangées et qu'au contraire le quota maximal d'activité administratives, qui constitue la principale destination du bien de la requérante, a augmenté en passant de 29 à 31 %, ce qui ne saurait lui faire grief;

que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir que même en revenant au p.p.a.s. de 1993, l'immeuble de la requérante reste illégal puisqu'il n'en respecte pas les prescriptions, de sorte que son intérêt au recours est inexistant; qu'elle ajoute que c'est à tort que la requérante se prévaut de ce que le p.p.a.s. n'aurait jamais été appliqué correctement et que d'autres permis délivrés seraient irréguliers dès lors que cette critique ne concerne pas le p.p.a.s. lui-même mais son exécution, que ces permis sont définitifs et qu'il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité;

Considérant que la commune d'Ixelles conteste également la recevabilité du recours; qu'elle expose que la requérante n'a pas respecté les termes du permis d'urbanisme délivré pour son bien et a commis une infraction urbanistique pour laquelle un procès-verbal a été dressé le 7 août 2013; qu'elle estime que le recours tend à modifier l'incidence de l'abrogation partielle du p.p.a.s. sur la zone mixte dans laquelle se trouve l'immeuble de la requérante, alors que l'abrogation partielle n'a

aucune incidence sur les superficies autorisables en zone mixte, le tableau du rapport soumis au conseil communal le 22 septembre 2011 démontrant que la superficie d'activité administrative (bureaux) en zone mixte est de 13.572 m² tant avant qu'après l'abrogation partielle, de sorte que la situation personnelle de la requérante n'est affectée que par l'infraction qu'elle a commise et non par les actes attaqués; que la commune en conclut que l'intérêt de la requérante est illégitime, indirect et inexistant;

que, dans son dernier mémoire, la commune expose les raisons pour lesquelles elle estime que la requérante n'a pas correctement exécuté les plans annexés au permis du 25 février 1994 et souligne que le procès-verbal d'infraction établi le 7 août 2013 n'a pas été contesté; qu'elle affirme que l'abrogation partielle n'a aucune incidence sur les superficies de bureaux, de commerces ou d'habitat autorisables dans la zone mixte, que les chiffres qui y sont applicables sont identiques après l'abrogation et que les modifications résultant de l'abrogation qui implique le retrait du plan d'une zone de 3265 m², concernent uniquement la zone d'habitation et non la zone mixte dans laquelle se trouve l'immeuble de la requérante; qu'elle allègue que, pour que la requérante justifie d'un intérêt à agir, il faut que la modification en cause ait une incidence sur sa parcelle, ce qui n'est pas le cas; qu'elle ajoute que cet intérêt doit être légitime; qu'elle estime qu'en introduisant le présent recours, la requérante cherche à faire mieux correspondre le p.p.a.s. à ce qui fut réalisé illégalement et à revenir au p.p.a.s. antérieur pour obtenir plus facilement un permis de régularisation, de sorte que son intérêt s'avère illégitime; que, pour la commune, la situation personnelle de la requérante n'est affectée que par l'infraction qu'elle commet et non par l'acte attaqué lui-même car même en revenant aux prescriptions antérieures, qui sont inchangées pour ce qui est du régime applicable à l'immeuble de la requérante, l'infraction est établie; qu'elle expose par ailleurs les raisons pour lesquelles, contrairement à ce que soutient la requérante dans son mémoire en réplique, le p.p.a.s. de 1993 n'est pas irrégulier; qu'elle réfute également l'affirmation de la requérante selon laquelle les espaces accessoires aux bureaux constituent également des bureaux; que, se référant au tableau du rapport soumis au conseil communal du 22 septembre 2011, elle souligne que la superficie d'activité administrative est de 13.572 m² tant avant qu'après l'abrogation partielle, de sorte que la situation de la requérante n'est pas affectée par l'acte attaqué;

B. Demande de réouverture des débats

Considérant que, par un courrier envoyé le 17 février 2017, la requérante fait état de différents éléments qu'elle estime nouveaux et qui, selon elle, sont de nature à établir la légitimité de son intérêt; qu'elle demande que les débats soient ouverts afin de soumettre ces éléments à la contradiction des parties;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la requérante, qui a concédé à la s.a. GLL Trône Holding un droit de superficie sur le bien concerné, est propriétaire de celui-ci;

Considérant, certes, que ce bien n'est pas situé dans la portion de territoire exclue du périmètre du p.p.a.s. par l'effet de l'abrogation partielle; que cette

seule circonstance ne peut toutefois être considérée comme étant de nature à lui dénier un intérêt à agir, dès lors qu'elle allègue à bon droit que l'exclusion de son immeuble de la partie du p.p.a.s. faisant l'objet de l'abrogation lui fait grief; qu'en effet, les prescriptions du p.p.a.s. comportent, s'agissant notamment des activités administratives, des restrictions que n'impose pas le PRAS en zone administrative et que la requérante a effectivement intérêt à voir abrogées pour son immeuble;

Considérant qu'en tout état de cause, l'abrogation partielle du p.p.a.s. a entraîné une modification des règles applicables à la partie du p.p.a.s. demeurant en vigueur; qu'en effet, l'article 5.3., alinéa 1^{er}, du p.p.a.s., dans sa version originelle, impose, dans la zone d'habitation et la zone mixte, un quota maximal pour les activités administratives ou d'hôtels, fixé à 29 % de la surface maximale brute de plancher, laquelle est de 46.800 m²; que la surface maximale pour ces activités est donc de 13.572 m²; qu'à la suite de sa modification par le second acte attaqué, le quota maximal, dans les deux zones concernées, pour les activités administratives est fixé à 31 % de la surface maximale brute de plancher, laquelle est de 43.535 m²; que la surface maximale pour ces activités s'élève donc à 13.495,85 m²;

Considérant que, contrairement à ce qu'indique le tableau repris à la page 2 de l'annexe à la délibération du conseil communal du 22 septembre 2011, les actes attaqués ont pour conséquence, notamment, de diminuer la surface pouvant être consacrée aux activités administratives; que la situation de la requérante est donc affectée par les modifications apportées au p.p.a.s; que ces modifications, qui s'appliquent à l'immeuble de la requérante et lui font grief, sont indissociables de l'abrogation partielle du p.p.a.s.;

Considérant qu'à supposer que l'immeuble en cause ne respecte pas les conditions du permis d'urbanisme du 25 février 1994, la circonstance que l'introduction du présent recours tendrait éventuellement à permettre l'obtention plus aisée d'un permis de régularisation n'implique pas que l'intérêt de la requérante soit illégitime; que l'obtention d'un permis de régularisation ne peut s'assimiler au maintien d'une situation illicite;

Considérant que la requérante a intérêt au recours; que cet intérêt n'est pas illégitime; que les documents qu'elle a produit après la clôture des débats ne sont pas nécessaires pour aboutir à cette conclusion; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par les deux parties adverses doit être rejetée;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de poursuivre l'instruction de l'affaire,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY