

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.438 du 12 janvier 2024

A. 228.968/XV-4207

En cause : **l'association sans but lucratif
BRUXELLES-FABRIQUES, BRUSSELFABRIEK,
PATRIMOINE SOCIAL ET INDUSTRIEL –
SOCIAAL EN INDUSTRIEEL PATRIMONIUM
(BRUXELLES-FABRIQUES),**
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 septembre 2019 l'association sans but lucratif Bruxelles-Fabriques, Brusselfabriek, Patrimoine Social et Industriel – Sociaal en Industrieel Patrimonium (Bruxelles-Fabriques) demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 avril 2019, décidant de ne pas ouvrir la procédure de classement comme site de l'avenue du Port à Bruxelles et Molenbeek-Saint-Jean ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Michel Quintin, alors premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 septembre 2023.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Frédéric De Muynck et Camille Courtois, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits de l'arrêt n° 242.766 du 24 octobre 2018 et de le compléter par les éléments suivants :

Le 12 avril 2019, à la suite de l'annulation prononcée par l'arrêt précité, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un nouvel arrêté refusant d'entamer la procédure de classement comme site de l'avenue du Port. Le dispositif de cet arrêté est le suivant :

« Article 1^{er}. La procédure de classement comme site de l'assise de la voie publique de l'avenue du Port à Bruxelles et Molenbeek-Saint-Jean, voirie régionale non cadastrée, n'est pas entamée.

Art. 2. Conformément à l'article 222, § 6, al. 2, du CoBAT, les conditions suivantes sont imposées à la délivrance du permis d'urbanisme dont la procédure de demande est actuellement en cours d'instruction, ainsi que pour toute demande de certificat ou de permis d'urbanisme ayant le même objet, introduite dans les cinq ans de la publication du présent arrêté :

- L'alignement délimitant de part et d'autre l'avenue et les propriétés qui la bordent doit être maintenu, sauf adaptation ponctuelle requise pour des motifs techniques ;
- Sur toute la longueur de l'avenue, et de part et d'autre de celle-ci, il faut au minimum maintenir un alignement régulier d'arbres de première grandeur ;
- Les matériaux de couverture mis en œuvre doivent être uniformisés sur toute la longueur de l'avenue et il faudra opter pour des matériaux donnant un aspect industriel ;
- Les pavés démontés et en bon état devront être récupérés et soit stockés, soit cédés, en vue de permettre, sur le territoire de la Région, leur réutilisation sur des voiries accueillant un trafic moins intense et/ou sur d'autres espaces publics ;
- Les rambardes situées en bordure du quai des Matériaux doivent être maintenues ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le permis d'urbanisme visé par l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué a été annulé par l'arrêt n° 252.162 du 19 novembre 2021.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours. Elle estime que l'acte attaqué a été valablement notifié à la partie requérante, le 28 mai 2019, par recommandé simple, à son siège social, conformément à l'article 222, § 8, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT). Elle rappelle que, conformément à l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, « lorsque la notification est faite par recommandé simple, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi du pli, sauf preuve contraire du destinataire, et que ce jour est compris dans le délai ».

Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique avoir reçu la notification de l'acte attaqué le 2 juillet 2019. Elle observe que la recevabilité *ratione temporis* du recours n'était pas contestée dans le mémoire en réponse. Elle estime que l'absence de preuves précises concernant la date de notification de l'acte attaqué est liée à la politique de conservation des données de BPost. Elle souligne qu'à supposer même que ce soit cette première notification du 28 mai 2019 qui doive être prise en considération, les formes devant être respectées pour l'introduction d'un recours ne sont pas précisées dans le courrier de notification et, par conséquent, le délai n'a pu commencer à courir que quatre mois après sa

réception, conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Elle en déduit que le recours a bien été introduit dans le délai réglementaire.

IV.2. Appréciation

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure dispose comme il suit :

« Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ».

L'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme il suit :

« Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle ».

Il en résulte que, lorsqu'un acte administratif doit être notifié, le délai de recours au Conseil d'État ne commence à courir qu'à partir de la notification de l'acte ou de sa copie, et pour autant que cet acte ou sa notification indique la possibilité d'introduire un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif ainsi que les formes et délais à respecter. À défaut, le délai de recours au Conseil d'État prend cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte administratif.

L'article 222, § 8, du CoBAT prévoit que l'arrêté de refus d'ouverture de la procédure de classement doit être notifié par lettre recommandée notamment à l'auteur de la proposition ou de la demande de classement.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que l'acte attaqué a été notifié à la partie requérante par un courrier recommandé le 28 mai 2019 qui indique ce qui suit :

« Une requête en annulation, une demande de suspension ou une demande de mesures provisoires peuvent être introduites devant le Conseil d'État (rue de la Science, 33 à 1040 Bruxelles) dans les soixante jours de la présente notification (articles 14, 17 et 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'État) ».

L'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui est d'ordre public, exige que la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique non seulement l'existence et les délais de recours, mais aussi les formes à respecter.

Lorsque le courrier notifiant une décision mentionne la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État et le délai de 60 jours prescrit, mais ne fait aucune référence aux formes à respecter pour l'introduire, la notification n'a pas été opérée dans les conditions de l'article 19, alinéa 2, précité, en sorte que le délai de soixante jours prévu par l'article 4, alinéa 3, du règlement général de procédure ne peut commencer à courir que quatre mois après la prise de connaissance de la décision attaquée.

Il résulte de ce qui précède que l'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* ne peut pas être retenue.

La requête est recevable.

V. Moyen unique – première branche

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2, 3 et 222 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de l'autorité de chose jugée des arrêts d'annulation du Conseil d'État.

Dans une première branche, la partie requérante critique les motifs de l'acte attaqué qui, selon elle, n'ont pas trait à l'intérêt patrimonial du bien dont le classement est sollicité et ne rencontrent pas les remarques émises par la demanderesse, par la commission royale des monuments et des sites (CRMS) et par l'avis de la commune de Molenbeek-Saint-Jean ni les considérations du rapport de synthèse. Elle expose l'intérêt patrimonial que revêt l'avenue du Port dans sa globalité et qui est attesté par plusieurs avis ou observations mettant en évidence l'importance fonctionnelle et géographique de l'avenue, son caractère unique dans le paysage urbain bruxellois, sa valeur intrinsèque comme élément majeur du paysage urbain et son caractère durable et écologique. Elle estime qu'en application de l'article 222 du CoBAT, le Gouvernement ne peut refuser l'ouverture de la procédure de classement que dans l'hypothèse où il constate que le bien ne présente pas suffisamment les intérêts requis pour faire l'objet d'une protection mais qu'en

revanche, dès lors que l'autorité admet que le bien présente un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique, elle ne peut pas refuser l'ouverture de la procédure.

Elle se réfère, à cet égard, à l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 133/2010 du 25 novembre 2010, qui a jugé que la compétence de l'autorité saisie d'une demande d'ouverture de la procédure de classement d'un bien, bien que discrétionnaire, se limite à déterminer si le bien présente un intérêt patrimonial ou non et qu'aucun motif étranger à la question patrimoniale ne peut justifier, à lui seul, le refus d'ouvrir la procédure. Elle soutient que la césure de la procédure de classement en deux étapes ne résulte que de la volonté du législateur de permettre à l'autorité d'écarter les demandes manifestement infondées. Elle rappelle que l'ouverture de la procédure n'a pas pour effet de classer automatiquement le bien et qu'en vue de statuer définitivement sur la demande de classement, l'autorité s'entoure de différents avis, dont celui du propriétaire du bien, des autorités communales concernées, du fonctionnaire délégué, de la demanderesse, de la CRMS et de toute autre instance dont l'avis est jugé nécessaire. Elle ajoute que cette procédure permet à l'autorité compétente de statuer en pleine connaissance de cause au terme de l'instruction de la demande de classement. Elle allègue que la motivation de la décision attaquée est erronée et inadéquate en ce qu'elle indique que « l'existence d'un intérêt patrimonial n'implique pas automatiquement l'obligation d'ouvrir la procédure de classement ». Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas indiquer les raisons pour lesquelles l'autorité s'écarte de l'avis de la CRMS et de celui des autres instances quant à l'intérêt patrimonial du bien et de ne pas permettre de comprendre pourquoi l'autorité limite l'intérêt de l'avenue à son gabarit, à l'uniformité de son aménagement et à l'alignement d'arbres de première grandeur. Elle estime que la motivation de la décision attaquée est contradictoire en ce qu'elle ne prend pas en considération les facteurs environnementaux allégués dans la demande de classement alors qu'en même temps elle s'autorise des articles 2 et 3 du CoBAT pour prendre en considération d'autres facteurs environnementaux.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'autorité de la chose jugée des arrêts d'annulation du Conseil d'État sans que la partie requérante n'explique en quoi ce principe est violé.

Elle estime que l'autorité dispose d'une marge d'appréciation quant à l'opportunité d'ouvrir la procédure de classement et qu'elle a procédé à une mise en balance des différents intérêts en présence, en ce compris l'intérêt patrimonial. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué n'est pas erronée ou inadéquate

puisqu'après avoir rappelé l'avis de la CRMS, différents éléments figurant dans la demande de classement sont pris en considération et analysés au regard des différents intérêts et besoins au sujet de l'avenue du Port, notamment en ce qui concerne les pavés et les arbres présents.

Elle ajoute que l'acte attaqué est adéquatement motivé quant aux raisons pour lesquelles l'intérêt patrimonial de l'avenue du Port, bien qu'existant, n'a pas été jugé suffisant pour justifier l'ouverture de la procédure de classement au regard des autres intérêts et besoins en présence relevant des domaines sociaux, environnementaux et de mobilité. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué n'est pas contradictoire puisqu'il convient de distinguer deux étapes dans le raisonnement : la première visant uniquement à déterminer l'éventuelle valeur patrimoniale du bien et la seconde soulignant que face à un bien qui présente effectivement un certain intérêt patrimonial, d'autres intérêts et besoins, tels les besoins environnementaux, doivent être pris en compte en vue d'effectuer la balance des intérêts qui incombe à la partie adverse.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante relève que si le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate que les éléments portés à sa connaissance manifestent qu'un bien dont le classement est demandé présente un ou plusieurs des intérêts définis à l'article 206, 1°, du CoBAT, il est en principe tenu d'entamer la procédure de classement et qu'une mise en balance des intérêts ne peut pas intervenir au stade de l'ouverture de la procédure de classement, mais seulement dans un second temps, sauf dans l'éventualité d'une demande manifestement infondée. Elle soutient que, plus fondamentalement, il se doit d'être constaté que, concrètement, la partie adverse ne parvient pas à démontrer le caractère adéquat de la motivation de l'acte attaqué. Elle affirme que les explications du mémoire en réponse au sujet du caractère non contradictoire de la motivation de l'acte attaqué ne sont pas convaincantes. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué est d'autant plus contradictoire que, même si l'arrêté cite les aspects environnementaux du projet comme éléments pris en compte dans la mise en balance effectuée, elle se limite néanmoins à ne mentionner que les aspects sonores et vibratoires.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que la décision de remplacer le pavement de l'avenue du Port par un revêtement en béton, plutôt que de le classer comme patrimoine, est fondée sur une évaluation équilibrée des différents intérêts en jeu. Elle allègue que le patrimoine de cette avenue ne repose pas uniquement sur son revêtement en pavés, mais également sur d'autres caractéristiques telles que son gabarit, l'alignement d'arbres le long des deux rives et l'uniformité de son aménagement. Elle reconnaît l'intérêt patrimonial des pavés

mais considère que leur préservation *in situ* n'est pas essentielle pour maintenir l'identité de l'avenue. Elle mentionne d'autres avenues historiques de la Région qui ont conservé leur valeur patrimoniale malgré le remplacement de leur pavement. Elle soutient que l'acte attaqué est suffisamment motivé, en droit et en fait, et elle estime que la préservation de l'avenue dans son ensemble, et non seulement de son pavement, est conforme à l'intérêt général. Après avoir établi un tableau comparatif reprenant, d'une part, la demande de classement et l'avis de la CRMS et, d'autre part, certains passages de la motivation de l'acte attaqué, elle fait valoir que cette dernière permet de comprendre pourquoi l'autorité s'est écartée de cet avis et n'a pas fait droit à la demande de classement. Elle ajoute que les éléments soulevés par le collège des bourgmestre et échevins de Molenbeek-Saint-Jean ne se distinguent pas de ceux auxquels il est répondu. Elle indique que l'acte attaqué ne se fonde pas sur la vétusté des pavés de l'avenue du Port. Selon elle, le motif déterminant n'est pas lié à cette vétusté mais à leur faible importance pour le patrimoine de l'avenue. Elle souligne également que, malgré les préoccupations sur l'état de l'avenue, la CRMS recommande une réparation à l'identique, et que le principe de dégradation peut influencer la décision de classer ou non un bien. Elle relève également qu'à la différence de l'arrêté annulé par l'arrêt n° 242.766, précité, l'acte attaqué présente un calcul financier montrant que la restauration de l'avenue dans sa configuration actuelle serait déraisonnablement coûteuse, surtout compte tenu du rôle secondaire des pavés dans la valeur patrimoniale de l'avenue.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante rappelle que la procédure de classement se divise en deux phases, la première étant uniquement destinée à écarter les demandes de classement non fondées ou dilatoires. Elle soutient que le refus de commencer la procédure ne peut se baser que sur une absence manifeste d'intérêt patrimonial du bien. Selon elle, l'autorité doit refuser la procédure si le bien n'a aucun intérêt patrimonial, mais doit l'entamer si un certain intérêt existe, puis évaluer si cet intérêt justifie le classement.

Elle précise que si l'autorité décide de ne pas débiter la procédure tout en statuant sur une demande de permis d'urbanisme pour le bien, elle peut imposer des conditions sur le maintien et la valorisation de certains éléments. Elle soutient que cette faculté doit toutefois être interprétée de manière restrictive, car elle constitue une exception aux principes de la procédure de classement. Elle estime que si des conditions sont imposées, cela implique que seuls les éléments concernés par ces conditions ont un intérêt patrimonial, tandis que les autres, non soumis à conditions, n'en ont pas. Elle conteste la décision de l'autorité de ne pas poursuivre la procédure de classement de l'avenue du Port, malgré l'imposition de conditions couvrant presque tous ses éléments, affirmant ainsi leur intérêt patrimonial.

Concernant les pavés, elle critique la motivation de l'acte attaqué qui limite l'intérêt patrimonial de l'avenue du Port à certains aspects tout en excluant les pavés. Elle fait valoir que l'ensemble des éléments, y compris les pavés, confère un intérêt patrimonial à cette avenue, et que leur enlèvement nuirait à cet intérêt. Elle considère que l'acte attaqué est contradictoire et ignore l'importance des pavés historiques.

Elle aborde également les alignements de platanes, soutenant que leur état ne devrait pas influencer leur valeur esthétique et patrimoniale. Elle affirme que même un bien en mauvais état peut être classé si sa rénovation est possible.

V.2. Appréciation

L'article 206 du CoBAT, dans sa version applicable à l'acte attaqué définit le « patrimoine immobilier » comme étant « l'ensemble des biens immeubles qui présentent un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique ».

L'article 222, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose comme suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement classe les biens relevant du patrimoine immobilier en arrêtant, le cas échéant, la délimitation d'une zone de protection. La procédure de classement peut être entamée par le Gouvernement :

1° soit d'initiative ;

2° soit sur la proposition de la Commission royale des monuments et des sites ;

3° soit à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé ;

4° soit à la demande d'une association sans but lucratif qui a recueilli la signature de cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région. Cette association doit avoir pour objet social la sauvegarde du patrimoine et ses statuts doivent être publiés au Moniteur belge depuis au moins trois ans ;

5° soit à la demande du propriétaire.

Le Gouvernement arrête la forme et le contenu des demandes visées à l'alinéa premier.

§ 2. Dans les vingt jours de la réception de la demande ou de la proposition de classement, l'Administration adresse au demandeur, par pli recommandé à la poste, un accusé de réception si le dossier est complet. Dans le cas contraire, il l'informe dans les mêmes conditions que son dossier n'est pas complet en indiquant en outre, les documents ou renseignements manquants ; l'Administration délivre l'accusé de réception dans les vingt jours de la réception de ces documents ou renseignements.

En l'absence de délivrance de l'accusé de réception ou de la notification du caractère incomplet du dossier, le délai de procédure visé à l'article 222, § 3, se calcule à partir du vingt et unième jour de la réception, selon le cas, de la demande ou de la proposition, ou des documents ou des renseignements visés à l'alinéa précédent.

§ 3. Dans les trente jours de l'accusé de réception de dossier complet, le Gouvernement prend acte de la proposition ou de la demande de classement et la soumet, pour avis, à la Commission royale des monuments et des sites lorsque la demande n'émane pas de celle-ci, et aux autres instances et administrations qu'il estime utile de consulter. Dans les cas visés à l'article 227, le Gouvernement soumet d'office la demande, pour avis, au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Le Gouvernement notifie cette prise d'acte et la liste des instances et administrations consultées, par lettre recommandée à la poste, au propriétaire du bien concerné, au demandeur, au fonctionnaire délégué, au Collège d'urbanisme et à la commune où le bien est situé.

§ 4. La Commission royale des monuments et des sites ainsi que les instances ou administrations consultées donnent leur avis dans les trente jours de la demande dont elles sont saisies. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, sans qu'il doive être tenu compte d'un avis émis hors délai.

§ 5. À l'expiration du délai visé au paragraphe précédent, l'Administration établit un rapport de synthèse sur la demande ou proposition de classement comportant les éléments suivants :

1° la description sommaire du bien ainsi que sa dénomination éventuelle ;

2° la référence cadastrale du bien ;

3° la mention et la description sommaire, le cas échéant, de l'intérêt qu'il présente selon les critères définis à l'article 206, 1° ;

4° sa comparaison avec d'autres biens similaires déjà classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde ;

5° son utilisation actuelle ;

6° en cas d'inoccupation de longue durée, ses éventuelles difficultés de réaffectation ;

7° la description sommaire de son état d'entretien ;

8° la mention, le cas échéant, de l'existence d'un projet immobilier et/ou d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur ce bien ainsi que leur description sommaire et leur impact sur le bien concerné ;

9° la description des autres intérêts et enjeux concernés par la demande ;

10° l'analyse sommaire des avis émis.

§ 6. Dans les trois mois de la prise d'acte visée à l'article 222, § 3, le Gouvernement décide soit d'entamer ou de ne pas entamer la procédure de classement soit, conformément à l'article 227, d'adopter directement l'arrêté de classement.

Lorsqu'il décide de ne pas entamer la procédure de classement ou de ne pas classer, au terme de la procédure de classement poursuivie conformément aux articles 223 et 226, et que le bien concerné fait l'objet d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur un projet déterminé, le Gouvernement peut, moyennant due motivation et dans le respect du principe de proportionnalité, imposer des conditions à la délivrance du certificat ou du permis en vue de maintenir et de valoriser des éléments de ce bien.

Ces conditions valent en outre pour toute demande de certificat ou de permis d'urbanisme ayant le même objet, introduite dans les cinq ans de la publication de l'arrêté de refus d'ouverture de classement ou de l'arrêté de refus de classement.

§ 7. Par dérogation au paragraphe précédent et à l'article 222, § 3, le Gouvernement déclare la demande de classement irrecevable simultanément à sa prise d'acte dans les cas suivants :

1° lorsqu'elle n'émane pas d'une des personnes ou d'un des organes visés à l'article 222, § 1^{er} ;

2° lorsqu'elle émane d'une personne visée à l'article 222, § 1^{er}, 4°, et ne remplit pas les conditions prévues par cet article ;

3° lorsqu'elle remplit les conditions suivantes :

a) elle porte sur un bien qui a déjà fait l'objet d'un arrêté de refus d'ouverture de classement ;

b) elle a été introduite moins de cinq ans à compter de l'adoption de cet arrêté ;

c) elle n'est pas justifiée par une demande de permis d'urbanisme introduite après l'adoption de cet arrêté et visant à réaliser un projet sur ce bien qui n'existait pas au moment de cette adoption.

§ 8. Le Gouvernement notifie l'arrêté de refus d'ouverture de la procédure de classement ou de refus de classement par lettre recommandée à la poste, à l'auteur de la proposition ou de la demande de classement, et, s'il existe une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur ce bien, au demandeur du certificat ou permis, au propriétaire du bien concerné, au fonctionnaire délégué, au Collège d'urbanisme et à la commune où le bien est situé.

Lorsque l'arrêté de refus d'ouverture de la procédure de classement ou de refus de classement impose des conditions conformément à l'article 222, § 6, 2^e alinéa, il est publié au Moniteur belge ».

Le texte de cette disposition est issu de l'ordonnance du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du CoBAT dont l'exposé des motifs indique ce qui suit (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2008-2009, n° A. 527/1, pp. 10 et 11) :

« À la suite de la décision récente du Président du Tribunal de 1^{ère} instance statuant en référé qui conclut à l'obligation, pour le Gouvernement, d'entamer une procédure de classement en cas de pétition, il est proposé d'aménager le droit de pétition afin que le Gouvernement conserve un certain pouvoir d'appréciation quant à l'intérêt à entamer une telle procédure. À défaut, la politique de protection du patrimoine du Gouvernement risque d'être déterminée en partie par

voie de justice. Aujourd'hui, en effet, il existe une tendance avérée au sein de certains cercles à considérer que tout bien qui a vécu est patrimoine. Il est donc nécessaire de circonscrire la notion de patrimoine et de poser des choix en vue d'éviter de figer la ville et de permettre de concilier son indispensable évolution et la préservation du patrimoine. Cette tâche doit revenir au Gouvernement. Dans cette optique, les principales étapes de la procédure de classement initiée à la demande d'un tiers, prévue par la présente proposition, sont les suivantes :

[...]

– Sur la base de ces différents éléments (avis et rapport de synthèse), le Gouvernement décide, par arrêté motivé, d'entamer ou non la procédure de classement, après avoir effectué si nécessaire une balance des intérêts en cause. S'il existe un projet immobilier portant sur le bien visé par la demande, le Gouvernement peut décider, le cas échéant, de concilier les intérêts en jeu en n'entamant pas la procédure de classement mais en imposant des conditions à la délivrance du permis portant sur le maintien et la valorisation de certains éléments du bien concerné.

– Par analogie, si à la fin d'une procédure de classement ou de sauvegarde, le Gouvernement décide de ne pas classer ou sauvegarder un bien, il peut également imposer certaines conditions à la délivrance d'un permis d'urbanisme pour garantir le maintien et la mise en valeur des éventuels éléments ou parties de ce bien qui présenteraient un intérêt patrimonial, dans le respect des règles de proportionnalité ».

Le commentaire des articles précise que la décision du Gouvernement devra être motivée en tenant compte des avis recueillis notamment auprès de la CRMS et du rapport de synthèse, « pièces maîtresses de la procédure » et il ajoute notamment ce qui suit (Doc. parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n° A. 527/1, p. 51) :

« Lorsqu'une demande de permis d'urbanisme porte sur un bien visé par une demande de classement et prévoit son maintien, en tout ou en partie, ces articles prévoient la possibilité pour le Gouvernement de ne pas entamer la procédure de classement et d'imposer certaines conditions à la délivrance du permis d'urbanisme pour garantir le maintien et la mise en valeur des éventuels éléments ou parties de ce bien qui présenteraient un intérêt patrimonial, dans l'hypothèse où il estimerait que cet intérêt n'est pas suffisant pour justifier l'ouverture d'une procédure de classement ou que celui-ci pourrait être suffisamment protégé par l'imposition de telles conditions ».

Le rapport de la commission parlementaire confirme que le pouvoir d'appréciation du Gouvernement existe à l'égard de biens disposant d'un intérêt patrimonial réel et que les conditions peuvent porter sur le maintien et la valorisation de certains éléments du bien concerné (*Doc. parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2008-2009, n° A-527/2, pp. 8 et 9).

Dans son arrêt n° 133/2010 du 25 novembre 2010 relatif à l'ordonnance du 14 mai 2009 (premier arrêt), la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 105 de l'ordonnance ne viole pas l'article 23 de la Constitution, notamment pour les trois raisons suivantes :

- Un arrêté par lequel le Gouvernement décide de ne pas entamer une telle procédure (de classement) doit être motivé. Il doit reposer sur des motifs en rapport avec l'absence d'intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique du bien visé par la demande de classement et résulter d'un examen concret des éléments liés à cette absence d'intérêt. Le Gouvernement doit, à cet égard, tenir compte de l'avis favorable de la Commission royale des monuments et des sites, de l'avis des autres instances et administrations éventuellement consultées, ainsi que du rapport de synthèse précité, ces documents constituant des « pièces maîtresses de la procédure » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2008-2009, n° 527/1, p. 51). Il doit aussi avoir égard au fait que l'attribution du pouvoir de décider qu'il n'y a pas lieu d'entamer une procédure de classement dans les circonstances décrites en B.12 résulte de la volonté de lui permettre d'écarter les demandes abusives, celles qui sont motivées par des considérations étrangères à la protection du patrimoine immobilier (*ibid.*, n° 527/1, pp. 8-9 ; n° 527/2, p. 38), ou qui sont introduites à des « fins exclusivement dilatoires » (*ibid.*, n° 527/2, p. 9). Un tel arrêté doit, en outre, contenir une « motivation formelle » consistant « en l'indication [...] des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision » (B.16.3.3.) ;
- Lorsqu'il décide de ne pas entamer la procédure de classement ou de ne pas classer, et que le bien concerné fait l'objet d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur un projet déterminé, le Gouvernement peut, moyennant due motivation et dans le respect du principe de proportionnalité, imposer des conditions à la délivrance du certificat ou du permis en vue de maintenir et de valoriser des éléments de ce bien. Ces conditions valent en outre pour toute demande de certificat ou de permis d'urbanisme ayant le même objet, introduite dans les cinq ans de la publication de l'arrêté de refus d'ouverture de classement (article 222, § 6, alinéas 2 et 3, du CoBAT, inséré par l'article 105, d), de l'ordonnance du 14 mai 2009) (B.16.3.3.) ;
- Enfin, tant l'association qui a introduit la demande de classement que les personnes qui ont signé la pétition qui accompagnait cette demande peuvent introduire un recours en annulation et une demande de suspension devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, sur la base des articles 14, § 1^{er}, et 17 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale refusant l'ouverture de la procédure de classement pour autant qu'elles justifient d'un intérêt au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des mêmes lois coordonnées (B.16.3.4.).

Il résulte de ce qui précède que, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 14 mai 2009 précitée, le Gouvernement qui « peut » entamer une procédure de classement et qui est appelé, dans les trois mois de la prise d'acte, à décider d'ouvrir ou non cette procédure, se voit dorénavant reconnaître une véritable compétence discrétionnaire. Sa décision de ne pas entamer une procédure de classement doit cependant être motivée formellement, reposer sur des motifs en rapport avec « l'absence » d'intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique du bien visé par la demande de classement et résulter d'un examen concret des éléments liés à cette absence d'intérêt, en tenant compte des avis recueillis et du rapport de synthèse.

Lorsque le bien concerné fait l'objet d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur un projet déterminé, le Gouvernement peut assortir sa décision de refus d'entamer une procédure de classement de l'énumération de conditions à la délivrance d'un certificat ou permis en vue de maintenir et de valoriser des éléments du bien. L'article 222, § 6, alinéa 2, requiert de manière expresse que, dans ce cas, cette décision soit prise moyennant « due motivation ».

Le Gouvernement peut refuser d'entamer la procédure de classement tout en imposant des conditions à la délivrance d'un permis d'urbanisme, même à l'égard d'un bien qui est susceptible *a priori* de recéler des éléments revêtant l'un des intérêts que l'article 206 énumère lorsqu'il est patent que ces intérêts sont insuffisants pour justifier un classement du bien.

La motivation formelle de la décision refusant purement et simplement d'entamer la procédure de classement doit établir de manière concrète que l'intérêt du bien n'est pas suffisant pour justifier l'ouverture d'une procédure de classement ou que celui-ci pourrait être suffisamment protégé par l'imposition de conditions. Si cette motivation peut mettre en balance les intérêts en présence sur la base des différents critères qu'énonce l'article 2 du CoBAT, elle ne peut omettre la dimension patrimoniale de la cause.

S'agissant du refus d'ouvrir la procédure, les motifs doivent faire apparaître une insuffisance d'intérêt suffisamment avérée pour qu'il ne soit plus nécessaire d'organiser une procédure administrative destinée à vérifier l'existence et l'importance de l'intérêt du bien conformément aux articles 223 à 225 du CoBAT. Lorsqu'il n'est pas prétendu que le bien est dépourvu de tout intérêt, la décision de ne pas entamer une procédure de classement moyennant l'imposition de conditions destinées à maintenir et valoriser des éléments du bien, doit procéder d'un examen concret et circonstancié de l'intérêt jugé insuffisant pour ouvrir la procédure de classement.

L'article 222, § 6, alinéa 1^{er}, du CoBAT accorde un pouvoir discrétionnaire au Gouvernement pour décider d'entamer ou non une procédure de classement mais la motivation formelle de l'acte doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, il s'écarte des avis de la CRMS ainsi que des avis des autres instances ou administrations consultées conformément à l'article 222, § 4, du même Code quant à l'intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique du bien visé par la demande de classement.

En l'espèce, la demande de classement invoque notamment l'intérêt intrinsèque de l'avenue du Port en tant que patrimoine pavé : « Le patrimoine pavé est un élément déterminant du paysage urbain des villes de Belgique dont il est plus qu'urgent d'arrêter la destruction systématique. Le patrimoine pavé en voirie est un élément essentiel du patrimoine culturel bruxellois, résultat d'un savoir-faire très particulier, en voie de disparition. À cela s'ajoute que l'étendue de pavés est l'environnement caractéristique des (ex) quartiers industriels, entrepôts, docks et terminaux ferroviaires de marchandises ».

Cette demande est accompagnée d'un rapport de 2008 de l'*International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS), organisation internationale non gouvernementale qui œuvre pour la conservation des monuments et des sites dans le monde, relatif au patrimoine pavé de Belgique qui mentionne notamment l'avenue du Port à Bruxelles et qui conclut ce qui suit :

« Le patrimoine pavé constitue un élément essentiel du paysage urbain des villes de Belgique dont il est plus qu'urgent d'arrêter le processus de démantèlement actuel, alors qu'on sait que les pavés anciens sont réutilisés avec profit par les entreprises de démolitions pour les aménagements des abords de pavillons dans les lotissements. Il est donc indispensable de protéger les pavés là où ils existent toujours (y compris sous l'asphalte), de les restaurer, et de promouvoir leur réutilisation dans les revêtements de voirie non seulement pour des motifs d'ordre historique et esthétique, mais également écologique – régulation des microclimats urbains, perméabilité des sols – autant de caractéristiques qui s'inscrivent dans la réflexion sur le développement durable ».

Dans son avis du 23 juillet 2014, la CRMS préconise le maintien du revêtement de pavés dont elle décrivait de manière circonstanciée l'intérêt historique et paysager.

Dans son avis du 16 juillet 2014, le collège des bourgmestre et échevins de Molenbeek-Saint-Jean se déclare favorable à la demande de classement notamment en ce que celle-ci relève que l'avenue du Port est intrinsèquement remarquable par sa morphologie et par la technique et les matériaux utilisés pour sa réalisation, que le revêtement en pavé témoigne d'un savoir-faire faisant partie du patrimoine culturel bruxellois, en voie de disparition, et que la grande quantité de pavés mis en œuvre est aussi remarquable.

L'intérêt que présente le revêtement en pavés est également reconnu par le rapport de synthèse rédigé par la DMS le 6 octobre 2014 qui souligne le caractère unique de l'avenue du Port.

La motivation de l'acte attaqué indique que l'avenue du Port doit être adaptée aux nouvelles fonctions de la zone et que le réaménagement de cette voirie implique d'une part, la transformation de l'espace indifférencié que constituent la chaussée et les trottoirs et, d'autre part, le remplacement des pavés de porphyre par un revêtement asphalté ou bétonné. La motivation précise que le projet de réaménagement laisse intactes les trois autres caractéristiques principales de l'avenue (son important gabarit, la présence d'arbres de première grandeur de part et d'autre de celle-ci et l'uniformité urbanistique et paysagère de son aménagement sur toute sa longueur) et estime que le maintien de ces trois caractéristiques garantit que l'avenue conservera son identité et restera un élément majeur du paysage urbain et un témoin de la première urbanisation du quartier. Elle ajoute « qu'en effet l'asphaltage ou le bétonnage et la matérialisation des espaces de circulation destinés aux différents types d'usagers ne sont pas susceptibles de faire disparaître ces qualités historiques et esthétiques indéniables de l'avenue ».

Elle indique encore « qu'en l'espèce, au terme de cet exercice d'appréciation de toutes les dimensions concernées, le Gouvernement estime que les aspects sociaux (mutation d'une ancienne zone industrielle vers une zone plus mixte, accueillant notamment de nombreux logements), environnementaux (nuisances sonores et vibratoires) et de mobilité (confort et sécurité de déplacement des usagers de la voirie) plaident en faveur du remplacement des pavés de l'avenue du Port au profit du revêtement en béton prévu par Bruxelles Mobilité et que, comme le démontre la situation de nombreuses avenues historiques de la Région, l'intérêt patrimonial de cet axe est moins lié à son revêtement qu'à son gabarit, à la présence, sur ses deux rives, d'un alignement d'arbres de première grandeur, et à l'uniformité de l'aménagement de l'avenue sur toute la longueur de celle-ci, caractéristiques que le projet de réaménagement ne remet pas en cause ».

Si le préambule de l'arrêté attaqué s'étend longuement sur les avantages multiples supposés que présente le remplacement des pavés par du béton en termes de mobilité, il ne précise pas en quoi, concrètement, l'intérêt du patrimoine pavé de l'avenue du Port serait « moindre » et en tout cas insuffisant pour justifier l'ouverture d'une procédure de classement, ni en quoi il ne contribuerait pas ou peu à l'intérêt qu'il reconnaît à l'avenue. En particulier, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les motifs pour lesquels il s'écarte du rapport de synthèse qui indique que si un certain nombre de voiries pavées et sites urbains pavés ont donc été légalement protégés dans la Région de Bruxelles-Capitale, pour leur caractère pittoresque, ou parce qu'ils forment un ensemble cohérent avec les bâtisses qui les bordent, aucun ne possède cependant l'ampleur et les caractéristiques de l'artère industrielle monumentale qu'est l'avenue du Port.

Dans son avis défavorable, résumé dans l'acte attaqué, Bruxelles Mobilité dénonce l'état de vétusté des pavés de l'avenue du Port mais l'acte attaqué n'affirme pas et n'établit pas que cette vétusté prétendue, qui n'est guère décrite *in concreto* dans l'acte et qui semble due à un manque d'entretien, ferait obstacle à une réfection de la chaussée pavée à un coût raisonnable par rapport à l'intérêt – non examiné concrètement – de sa conservation.

L'arrêt n° 242.766, précité, a jugé ce qui suit à ce sujet :

« En premier lieu, l'usure des pavés alléguée par Bruxelles Mobilité, demandeur du permis en l'espèce, est contredite par l'avis de la commission royale des monuments et des sites et le dossier administratif ne contient aucune étude démontrant leur dégradation, qui est contestée. En deuxième lieu, les moyens financiers, qualifiés de “très importants” et d’“injustifiés vu l'usage prévu pour cette voirie”, ne sont pas chiffrés ni mis en relation avec l'intérêt de maintenir l'avenue dans sa configuration actuelle. En troisième lieu, l'acte attaqué n'explique pas pour quelle raison les moyens techniques et le savoir-faire nécessaires pour assurer la rénovation à l'identique de la chaussée et son entretien devraient être disponibles dans la région, sans pouvoir envisager le recours à des techniques et savoir-faire disponibles dans d'autres régions ou pays. Le dossier administratif ne comprend aucune étude ou note nouvelles, rédigées après la prononciation de cet arrêt ».

Dans la balance des intérêts à effectuer, les éléments relatifs aux besoins sociaux, économiques, environnementaux et de mobilité de la collectivité sont amplement argumentés dans la décision attaquée mais l'aspect patrimonial n'est quant à lui pas concrètement pris en compte alors que l'intérêt du pavement est amplement motivé et étayé dans la demande de classement, dans l'avis de la CRMS et dans le rapport de synthèse.

La condition mise à la délivrance du permis d'urbanisme en vue de maintenir et de valoriser des éléments du bien, en l'occurrence les pavés, est impuissante à remédier à l'absence de motivation relative à l'intérêt du patrimoine pavé de l'avenue du Port.

Comme l'a jugé l'arrêt n° 242.766, précité, à propos d'une condition similaire, les troisième et quatrième conditions ne répondent pas au souci de protéger *in situ* les pavés existants comme composantes des intérêts non contestés de l'avenue du Port, intérêts historique et esthétique (la « mer de pavés »), tels qu'ils sont décrits dans la demande d'ouverture de la procédure de classement et dans l'avis de la CRMS.

L'intérêt purement patrimonial du pavement n'ayant pas été sérieusement étudié, il ne peut pas être conclu que ces deux conditions permettraient de protéger suffisamment le bien.

La première branche du moyen est fondée.

VI. Seconde branche du moyen unique

La seconde branche du moyen unique, si elle était fondée, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure « au taux de base (700 euros) », à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 avril 2019 décidant de ne pas ouvrir la procédure de classement comme site de l'avenue du Port à Bruxelles et Molenbeek-Saint-Jean est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extraits au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 12 janvier 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly