

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 69.975 du 3 décembre 1997

A.63.863/XIII-144

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif
CONFEDERATION NATIONALE DE LA
CONSTRUCTION,**
2. **l'UNION PROFESSIONNELLE DES PROMOTEURS
DE LOGEMENTS ET D'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE,**
3. **l'Association sans but lucratif
UNION DES ENTREPRISES DE BRUXELLES,**
ayant élu domicile chez
Mes Jacques PUTZEYS,
Xavier LEURQUIN, avocats,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE
et Renaud WITMEUR, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4, boîte 5
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mai 1995 par l'association sans but lucratif CONFEDERATION NATIONALE DE LA CONSTRUCTION, l'UNION PROFESSIONNELLE DES PROMOTEURS DE LOGEMENTS ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE et l'association sans but lucratif UNION DES ENTREPRISES DE BRUXELLES qui demandent l'annulation de l'article 1^{er}, 3^o, b, de l'arrêté

du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995 arrêtant le plan régional de développement, dans la mesure où, dans son Annexe III intitulée «Dispositions relatives à l'affectation du sol», il subordonne systématiquement à des charges d'urbanisme :

- la délivrance de permis d'urbanisme autorisant des bureaux d'une superficie de planchers supérieure à 500 m² par immeuble, lesquels ne sont pas l'accessoire d'une fonction principale sur le même site (Annexe III, A, Prescriptions générales relatives à l'ensemble des périmètres du plan, 0.8);
- la délivrance de permis d'urbanisme visant à autoriser des bureaux, des établissements hôteliers et des commerces d'une superficie de planchers supérieure à 500 m² par immeuble (Annexe III, B, Prescriptions particulières relatives à chaque périmètre du plan, 7, § 1^{er}, troisième alinéa);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 juin 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 27 octobre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 novembre 1997;

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

Entendu, en leurs observations, Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour les requérantes et Me R. WITMEUR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme est rédigé comme suit :

« Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le collège d'urbanisme et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation ou la rénovation à ses frais de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements.

En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics et d'équipements publics mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

Le Gouvernement peut arrêter des modalités d'application du présent article»;

Considérant que l'article 23 de la même ordonnance porte ce qui suit en ses deux premiers alinéas :

« Le plan (régional de développement) a force obligatoire et valeur réglementaire dans ses dispositions relatives à l'affectation du sol, mentionnées dans le plan comme ayant cette force et cette valeur.

Le plan est indicatif dans ses autres dispositions.

(...);

Considérant que le plan régional de développement a été arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 mars 1995; que parmi les dispositions relatives à l'affectation du sol, qui font l'objet de l'Annexe III, figurent les deux dispositions qui sont attaquées, sous les rubriques figurant au littéra A, numéro 0.8, et au littéra B, numéro 7, § 1^{er}, alinéa 3; que ces dispositions sont rédigées comme suit :

« A. Prescriptions générales relatives à l'ensemble des périmètres du plan

(...)

0.8. La délivrance de permis d'urbanisme autorisant des bureaux d'une superficie de planchers supérieure à 500 m² par immeuble, lesquels ne sont pas l'accessoire d'une fonction principale sur le même site, est subordonnée à des charges d'urbanisme»;

« B. Prescriptions particulières relatives à chaque périmètre du plan

(...)

7. Les périmètres d'intérêt régional

§ 1^{er}. (...)

Afin de garantir la réalisation de l'ensemble de ces affectations, la délivrance de permis d'urbanisme visant à autoriser des bureaux, des établissements hôteliers et des commerces d'une superficie de planchers supérieure à 500 m² par immeuble est subordonnée à des charges d'urbanisme»;

Considérant que la partie adverse observe qu'en tant qu'il est introduit par les première et troisième requérantes, le recours n'est recevable que si celles-ci démontrent qu'elles ont respecté les prescriptions des articles 9, 10 et 11 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique; que l'auditeur rapporteur relève également qu'il n'est pas établi que le

recours soit régulièrement introduit par la deuxième requérante;

Considérant qu'il résulte des documents versés ultérieurement aux débats que les requérantes satisfont à ces dispositions;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt à agir de la deuxième requérante au motif qu'elle a pour objet social notamment d'encourager la recherche dans tous les domaines intéressant l'habitat, ainsi que de promouvoir et appuyer toutes mesures législatives et administratives favorables à l'habitat; qu'elle relève que les dispositions attaquées tendent à la protection de l'habitat;

Considérant que cet objet social de la deuxième requérante l'habilite à former un recours contre les mesures qu'elle estime défavorables à l'habitat, ou de nature à mal servir sa promotion; que la requête est à tous égards recevable;

Considérant que les requérantes prennent un moyen unique de la violation de l'article 162 de la Constitution, de l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que de l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991; qu'en une première branche, elles soulignent qu'aux termes de l'article 86, alinéa 1^{er}, de cette ordonnance, l'imposition de charges d'urbanisme lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme constitue une faculté dont la mise en oeuvre est appréciée, dans chaque situation spécifique, par l'autorité délivrante, et qu'en transformant cette faculté en obligation, le Gouvernement excède les limites de l'habilitation qui lui est donnée et porte atteinte à l'autonomie communale;

Considérant que la partie adverse répond en substance que les dispositions attaquées ne constituent pas l'exécution de l'article 86 de l'ordonnance, mais de dispositions de son Titre II qui est relatif au plan régional de développement; qu'elle indique qu'il est admis par la jurisprudence que des charges d'urbanisme externes à un permis d'urbanisme soient imposées pour autant qu'il existe une base réglementaire ou légale, et que l'acte attaqué constitue une telle base réglementaire, située au sommet de la hiérarchie des plans d'aménagement du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'elle expose que le plan régional de développement constitue un instrument de planification active qui doit prendre en compte tous les aspects du développement et déterminer la destination de chaque zone du territoire en fonction des différentes tâches de l'activité humaine, au besoin en apportant des restrictions au droit de propriété; qu'elle en déduit qu'elle peut imposer que la délivrance de certains permis d'urbanisme spécifiques soit d'office assortie de charges d'urbanisme; qu'elle ajoute que la contrainte est mince puisqu'elle laisse à l'autorité chargée de la délivrance du permis le soin d'établir les charges d'urbanisme qu'il conviendrait d'imposer; qu'elle fait observer qu'elle aurait pu interdire totalement la construction de nouveaux bureaux de plus de 500 m² de planchers, et en conclut qu'elle pouvait donc aussi adopter également des dispositions moins restrictives telles celles qui font l'objet du recours; qu'en ordre subsidiaire, pour le cas où la régularité de l'acte attaqué devrait s'analyser au regard du seul article 86 de l'ordonnance, la partie adverse souligne que l'esprit de cette disposition est d'étendre le mécanisme des charges d'urbanisme, en particulier dans la perspective de la protection du logement, sans exclure que des charges puissent être imposées de manière systématique dans certains cas déterminés; qu'à l'appui de son argumentation, elle relève que l'article 86 de l'ordonnance organique habilite le Gouvernement à arrêter «des» modalités

d'application et non «les» modalités d'application de cette disposition; que, dans le dernier mémoire, elle relève plusieurs opinions favorables, par souci de sécurité juridique, à ce que les plans d'aménagement déterminent les cas dans lesquels les charges d'urbanisme sont obligatoires; qu'elle insiste également sur le fait que la nature et la hauteur des charges restent à l'appréciation de l'autorité qui délivre le permis, et sur le principe de proportionnalité, expressément mentionné par l'article 86 en vue de garantir l'égalité entre les demandeurs de permis, qui, à son estime, commande que des charges soient imposées dans les cas prévus par les dispositions attaquées;

Considérant que l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme permet à quatre autorités, à savoir le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le collège d'urbanisme et le Gouvernement, de subordonner la délivrance du permis à des charges d'urbanisme; que ces quatre autorités, que l'ordonnance énumère sans établir de distinction entre elles, sont aussi les quatre seules qui ont compétence pour délivrer des permis d'urbanisme; qu'aucune autre disposition de l'ordonnance ne prévoit de charges attachées à un permis d'urbanisme;

Considérant que l'alinéa 3 de l'article 86 n'a pas une portée différente de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises; que, dans l'accomplissement de la mission que lui confèrent ces dispositions, le Gouvernement ne peut étendre pas plus qu'il ne peut restreindre la portée de l'ordonnance précitée, et qu'il lui appartient de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale les conséquences qui en dérivent

naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit;

Considérant que les dispositions critiquées du plan régional de développement ont valeur réglementaire; que, quelles que soient les raisons tirées de la sécurité juridique ou du principe de proportionnalité qui peuvent justifier l'opportunité des dispositions attaquées, une disposition réglementaire ne peut, en l'absence d'habilitation législative expresse et dépourvue d'ambiguïté, aller à l'encontre de dispositions législatives;

Considérant qu'en son premier alinéa, l'article 86 de l'ordonnance attribue aux autorités qui délivrent les permis d'urbanisme le pouvoir d'assortir ces permis de charges d'urbanisme; qu'il s'agit, dans le chef de chacune de ces autorités, d'un pouvoir qui s'exerce cas par cas, sans qu'aucune obligation repose jamais sur elles; que cette disposition ne peut être comprise comme attribuant à l'une des autorités visées le pouvoir d'édicter une réglementation qui transforme, dans certains cas, ce pouvoir en obligation; que le pouvoir que le Gouvernement tient du dernier alinéa du même article et de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne lui permet pas non plus d'établir une réglementation qui modifie substantiellement la teneur de l'ordonnance; que le moyen, en sa première branche, est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen, qui, à les supposer fondées, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 1^{er}, 3^o, b, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995 arrêtant le plan régional de développement, dans la mesure où, dans son Annexe III intitulée «Dispositions relatives à l'affectation du sol», il subordonne systématiquement à des charges d'urbanisme :

- la délivrance de permis d'urbanisme autorisant des bureaux d'une superficie de planchers supérieure à 500 m² par immeuble, lesquels ne sont pas l'accessoire d'une fonction principale sur le même site (Annexe III, A, Prescriptions générales relatives à l'ensemble des périmètres du plan, 0.8);
- la délivrance de permis d'urbanisme visant à autoriser des bureaux, des établissements hôteliers et des commerces d'une superficie de planchers supérieure à 500 m² par immeuble (Annexe III, B, Prescriptions particulières relatives à chaque périmètre du plan, 7, § 1^{er}, troisième alinéa).

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 12.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le trois décembre 1900 nonante-sept
par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.