

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 75.710 du 10 septembre 1998

A.74.199/XIII-173

A.74.200/XIII-174

En cause : **l'Association sans but lucratif
Front commun de groupements de
défense de la nature,**

ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Commune de Woluwé-Saint-Lambert.

Partie intervenante :

la Société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT,

ayant élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 avril 1997 par l'association sans but lucratif Front commun de groupements de défense de la nature qui demande l'annulation du permis d'urbanisme n° 15.906 délivré le 11 février 1997 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour la construction d'un immeuble de 35 logements et 39 garages avenue de la Nielle (recours A.74.199/XIII-173);

Vu la requête introduite le 30 avril 1997 par l'association sans but lucratif Front commun de groupements de défense de la nature qui demande l'annulation :

1. du permis d'urbanisme n° 15.900 délivré le 10 décembre 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour l'aménagement d'une nouvelle voirie avenue de la Nielle;
2. du permis de lotir n° 562 délivré le 20 décembre 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour le lotissement d'un bien sis avenue de la Nielle, cadastré section A, n° 145n partie (recours A.74.200/XIII-174);

Vu l'arrêt n° 67.535 du 18 juillet 1997 joignant les causes, accueillant la demande en intervention introduite par la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT dans la procédure en référé et suspendant l'exécution des actes attaqués;

Vu l'arrêt n° 74.635 du 25 juin 1998 rouvrant les débats et fixant l'affaire à l'audience publique du 3 septembre 1998 à 9.30 heures.

Vu la notification de cet arrêt aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la requérante, Me C. GILLET, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSKY, auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 67.535 du 18 juillet 1997 suspendant l'exécution des actes attaqués;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation "des articles 2, 3, 5, 6, 16, 17 et 23 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, de la violation de la carte réglementaire de l'affectation du sol et des prescriptions urbanistiques littérales de la carte réglementaire de l'affectation (du sol) du plan régional de développement arrêté le 3 mars 1995 ainsi que des prescriptions graphiques et littérales du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise ainsi que de la violation du principe de la hiérarchie des normes"; qu'elle relève que les actes attaqués autorisent l'implantation de constructions et d'ouvrages sur des parcelles situées en zone d'espace vert au plan régional de développement (P.R.D.); qu'elle rappelle que, selon ce dernier, les zones d'espaces vert sont destinées au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel et que ne peuvent y être autorisés que les actes et travaux strictement nécessaires à l'affectation de ces zones ou directement complémentaires de leur fonction sociale sans que puissent être remises en cause l'unité de ces zones et leur valeur scientifique, pédagogique ou esthétique; que, selon elle, le plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) n° 60, antérieur au P.R.D., est en contradiction avec celui-ci; qu'elle en déduit que n'ayant pas été abrogées explicitement par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995, les dispositions contraires au P.R.D. doivent être considérées comme étant abrogées implicitement;

Considérant que la partie adverse souligne que la volonté du législateur d'établir une exception au principe

de la hiérarchie des normes est clairement exprimée à l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et rappelée à l'article 24 de la même ordonnance; qu'elle relève que le législateur a instauré un système d'abrogation explicite des plans inférieurs que l'autorité estime non conformes aux plans supérieurs; que, se référant aux travaux préparatoires de l'ordonnance, elle souligne la volonté de ses auteurs d'établir des exceptions au principe de la hiérarchie des normes; qu'elle ajoute que c'est de propos délibéré que le P.P.A.S. n° 60 n'a pas été abrogé ou modifié;

Considérant que la partie intervenante conteste l'intérêt de la requérante à soulever ce moyen au motif que celle-ci n'aurait pas introduit de recours contre le P.P.A.S.; que, pour le surplus, elle reprend la thèse de la partie adverse et se réfère à la différence d'échelles du P.R.D. d'une part et du P.P.A.S. d'autre part; qu'elle rappelle l'article 61 de l'ordonnance qui permet au Gouvernement de modifier un P.P.A.S. dans les hypothèses qui y sont visées, notamment lorsque ce P.P.A.S. n'est plus conforme au P.R.D.; qu'enfin, elle relève que la voirie qui fait l'objet du permis d'urbanisme n° 15.900 est en partie située sur le P.P.A.S. n° 7, qui est compatible avec le P.R.D. de sorte que le permis étant indivisible, il ne pourrait être annulé;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité du moyen doit être écartée pour les mêmes motifs que ceux qui ont été énoncés lors de l'examen de la seconde exception d'irrecevabilité des recours, examen opéré par l'arrêt n° 74.635 du 25 juin 1998;

Considérant que, postérieurement aux actes attaqués, en cours de procédure devant le Conseil d'Etat, deux ordonnances ont été publiées au Moniteur belge, l'une du 26 mars 1998 (Moniteur belge du 17 juin 1998) et l'autre

du 16 juillet 1998 (Moniteur belge du 14 août 1998), la première modifiant l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991, la seconde remplaçant le même article;

Considérant que l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 était à l'origine rédigé comme suit :

" Le Gouvernement confère force obligatoire aux plans régionaux et communaux.

Les plans ont valeur réglementaire. Ils demeurent en vigueur jusqu'au moment où d'autres plans leur sont substitués à la suite d'une modification ou dans les cas où la présente ordonnance prévoit la suspension ou l'abrogation de tout ou partie de leurs dispositions.

La force obligatoire et la valeur réglementaire des plans sont précisées pour chacun des plans visés à l'article 2 par les dispositions particulières de la présente ordonnance";

Considérant qu'à la suite de l'ordonnance du 26 mars 1998, l'article 5 précité se lit comme suit :

" Le Gouvernement confère force obligatoire aux plans régionaux et communaux.

Les plans ont valeur réglementaire. Ils demeurent en vigueur jusqu'au moment où d'autres plans leur sont substitués à la suite d'une modification ou dans les cas où la présente ordonnance prévoit la suspension ou l'abrogation *explicite* de tout ou partie de leurs dispositions.

Par dérogation à la hiérarchie des plans, les dispositions non conformes des plans inférieurs à un ou des plans supérieurs postérieurs restent en vigueur jusqu'au moment où elles sont explicitement abrogées, modifiées ou suspendues en vertu de la présente ordonnance.

La force obligatoire et la valeur réglementaire des plans sont précisées pour chacun des plans visés à l'article 2 par les dispositions particulières de la présente ordonnance";

que, selon l'article 3 de ladite ordonnance, elle entre en vigueur le 11 avril 1995, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur du P.R.D.;

Considérant que l'article 3 de l'ordonnance du 16 juillet 1998 remplace l'article 5 précité par le texte suivant :

" Le Gouvernement confère force obligatoire au plan régional d'affectation du sol, aux plans communaux et aux programmes d'action prioritaire.

Les plans demeurent en vigueur jusqu'au moment où d'autres plans leur sont substitués à la suite d'une modification ou dans les cas où la présente ordonnance prévoit la suspension ou l'abrogation explicite de tout ou partie de leurs dispositions.

Par dérogation à la hiérarchie des plans, les dispositions non conformes des plans inférieurs à un ou des plans supérieurs postérieurs restent en vigueur jusqu'au moment où elles sont explicitement abrogées, modifiées ou suspendues en vertu de la présente ordonnance.

La force obligatoire et la valeur réglementaire des plans et des programmes d'action prioritaire visés à l'article 2 sont précisées par les dispositions particulières de la présente ordonnance";

que le nouveau texte de l'article 5 est entré en vigueur le 24 août 1998, soit dix jours après la publication de l'ordonnance du 16 juillet 1998 au Moniteur belge;

Considérant que l'article 35 de la même ordonnance du 16 juillet 1998 complète l'article 203 de l'ordonnance du 29 août 1991 par le texte suivant :

" § 3. Les prescriptions urbanistiques littérales de la carte réglementaire de l'affectation du sol et la carte réglementaire de l'affectation du sol du premier plan régional de développement, adopté le 3 mars 1995, ayant force obligatoire et valeur réglementaire sont abrogées";

que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 fixant la date d'entrée en vigueur de divers articles de l'ordonnance du 16 juillet 1998 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, précise que l'article 35 de l'ordonnance modificative entre en vigueur le 16 juillet 1998;

Considérant que le projet de plan régional d'affectation du sol fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998, publié au Moniteur belge du 19 août 1998, republié pour partie au Moniteur belge du 1^{er} septembre 1998, et "entre en vigueur 15 jours après sa publication (...) au Moniteur belge";

Considérant que l'acte attaqué par le premier recours est un permis d'urbanisme n° 15.906 délivré le 11 février 1997 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour la construction d'un immeuble de 35 logements et 39 garages avenue de la Nielle; qu'à la suite du refus du permis d'environnement par le Gouvernement, ce permis d'urbanisme est devenu caduc; qu'à cet égard, le recours a perdu son objet;

Considérant que les actes attaqués par le second recours sont :

- un permis d'urbanisme n° 15.900 délivré le 10 décembre 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour l'aménagement d'une nouvelle voirie avenue de la Nielle;
- un permis de lotir n° 562 délivré le 20 décembre 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour le lotissement d'un bien sis avenue de la Nielle, cadastré section A, n° 145n partie;

Considérant qu'au moment où ces actes ont été pris, l'ordonnance du 16 juillet 1998 ne produisait aucun effet, n'étant pas rétroactive;

Considérant, quant à l'ordonnance du 26 mars 1998 qui a modifié l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 en vue de ne permettre que des abrogations expresses et de maintenir en vigueur des plans inférieurs nonobstant leur contrariété à des plans supérieurs "par dérogation à la hiérarchie des plans", qu'elle contient une disposition déclarant qu'elle produit ses effets le 11 avril 1995, soit à la date d'entrée en vigueur du P.R.D., c'est-à-dire à partir du moment où la question de la hiérarchie des plans et de leur abrogation implicite a pu se poser; que pareille rétroactivité a exactement la même portée que si elle avait été fixée à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme; que cette portée est celle d'une interprétation générale par voie d'autorité et ab initio de l'article 5 de l'ordonnance;

Considérant que la Constitution n'a accordé à l'ordonnance aucun pouvoir d'interprétation des ordonnances par voie d'autorité, au contraire de ce qu'elle a expressément prévu à l'article 84 pour les lois et à l'article 133 pour les décrets;

Considérant, par ailleurs, qu'en modifiant l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991, l'ordonnance du 26 mars 1998 n'admet plus que l'abrogation expresse d'une disposition d'un plan et impose de déroger à la hiérarchie des plans, "les dispositions non conformes des plans inférieurs à un des plans supérieurs postérieurs (restant) en vigueur jusqu'au moment où elles sont explicitement abrogées, modifiées ou suspendues en vertu de la présente ordonnance";

Considérant que la hiérarchie des normes constitue un principe fondamental de l'ordonnancement juridique qui trouve son expression notamment dans l'article 159 de la Constitution; qu'il n'est pas au pouvoir d'une ordonnance de déroger, par voie de disposition générale, à ce

principe au profit de plans inférieurs à l'encontre de plans arrêtés par le Gouvernement, ni d'exclure l'application de l'article 159 de la Constitution par les juridictions;

Considérant qu'en application de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il y a lieu de refuser l'application de l'ordonnance du 26 mars 1998 en tant qu'elle est non conforme à la Constitution;

Considérant, dès lors, que l'examen du moyen doit se faire au regard des dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 antérieures à l'ordonnance du 26 mars 1998;

Considérant qu'aucune partie ne conteste que les constructions et le lotissement autorisés par les actes attaqués ne sont pas compatibles avec les prescriptions régissant la "zone d'espace vert" du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, que le P.R.D. rend applicables à l'"espace vert nouveau n° 18" représenté sur la carte réglementaire de l'affectation du sol (carte 7g), laquelle a force obligatoire et valeur réglementaire ainsi que le prévoit l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 3 mars 1995 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale, conformément à l'article 23, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance;

Considérant que les parcelles concernées sont classées en "zone constructible" par le P.P.A.S. n° 60 "zone Nord", adopté le 7 juillet 1991, et non expressément abrogé par le P.R.D.; que les parties adverse et intervenante relèvent en substance que l'abrogation implicite d'un plan inférieur antérieur par un plan supérieur postérieur est exclue en Région de Bruxelles-Capitale et que le degré de précision du P.R.D. n'est pas suffisant pour que le P.P.A.S n° 60 puisse être considéré comme abrogé;

Considérant que les différents plans, régionaux et communaux, sont énumérés à l'article 2 de l'ordonnance du 29 août 1991; que le plan supérieur est le plan régional de développement, arrêté par le Gouvernement, et le plan inférieur est le plan particulier d'affectation du sol adopté par chaque commune, ce qui ressort également de l'article 49 de l'ordonnance; que ces plans ont valeur réglementaire;

Considérant que, comme il a déjà été dit, le principe de la hiérarchie des normes trouve son expression notamment dans l'article 159 de la Constitution;

Considérant que l'article 24 de l'ordonnance du 29 août 1991 porte que "l'arrêté du Gouvernement adoptant le plan (régional de développement) abroge les dispositions non conformes, qu'il énumère, des plans en vigueur"; que cette disposition qui tend d'une part à permettre au Gouvernement d'abroger des plans dont il n'est pas l'auteur et d'autre part à favoriser les abrogations expresses, et ce dans un souci de sécurité juridique, n'a nullement pour effet d'exclure toute abrogation implicite;

Considérant que l'article 5, alinéa 2, de la même ordonnance est rédigé comme suit :

" Les plans ont valeur réglementaire. Ils demeurent en vigueur jusqu'au moment où d'autres plans leur sont substitués à la suite d'une modification ou dans les cas où la présente ordonnance prévoit la suspension ou l'abrogation de tout ou partie de leurs dispositions";

Considérant que l'article 5, alinéa 2, énonce une règle générale au demeurant semblable à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; que cette disposition n'est pas rédigée en des termes tels qu'il faudrait en déduire que leur auteur aurait voulu écarter l'application de l'article 159 de la Constitution; qu'en effet,

l'ordonnance doit être interprétée en conformité avec la Constitution;

Considérant que l'article 61 de la même ordonnance énonce ce qui suit :

" Le Gouvernement peut par arrêté motivé décider la modification d'un plan particulier d'affectation du sol si une des conditions suivantes se trouve remplie :

1° le plan n'est plus conforme au plan régional de développement, au plan régional d'affectation du sol ou au plan communal de développement en vigueur;

(...)"

Considérant que la disposition précitée, qui n'exclut en rien la possibilité d'une abrogation implicite d'un plan particulier d'affectation du sol contraire au plan régional de développement, a pour objet de permettre au Gouvernement de modifier un plan normalement adopté par la commune;

Considérant, quant au degré insuffisant de précision du P.R.D., qu'il ressort des pièces du dossier que, même si le périmètre n° 18 est délimité par un trait d'une épaisseur supérieure à celle des autres zones, la consultation simultanée de l'agrandissement de la carte réglementaire de l'affectation du sol et du P.P.A.S. n° 60 indique, sans ambiguïté, que ce périmètre débute, au chemin des Deux Maisons, à un point qui se situe dans la prolongation, en ligne droite, de l'avenue de la Nielle et qu'il n'y a donc aucune place pour une zone constructible à partir de cette avenue; que, d'ailleurs, le P.R.D. institue à cet endroit un "espace vert nouveau";

Considérant qu'il s'ensuit que le P.P.A.S n° 60 adopté antérieurement au P.R.D. est implicitement abrogé par celui-ci dans ses dispositions qui lui sont contraires; qu'il en est ainsi en l'espèce, le P.R.D. ayant classé les parcelles litigieuses en zone d'espace vert;

Considérant que la circonstance que la voirie est située pour partie sur le P.P.A.S. n° 7, non critiqué, et pour partie sur le P.P.A.S. n° 60, implicitement abrogé par le P.R.D., n'est pas de nature à purger le permis d'urbanisme la concernant, de son illégalité; que le moyen est fondé;

Considérant qu'à l'audience, à la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 16 juillet 1998 et de l'arrêté du 16 juillet 1998 arrêtant le projet de plan régional d'affectation du sol (P.R.A.S.), la partie intervenante a soutenu que la requérante n'aurait plus d'intérêt à son recours aux motifs d'une part que, dans le projet de P.R.A.S., la zone litigieuse est constructible et d'autre part que "dans la mesure où la partie requérante lie son intérêt à la protection du site du Val d'Or par le périmètre d'espaces verts nouveau du P.R.D., aujourd'hui abrogé, il y a lieu de constater la perte de cet intérêt et l'irrecevabilité du recours", ou à tout le moins l'irrecevabilité du premier moyen;

Considérant que l'autorité n'aura pas l'obligation de délivrer des permis semblables à ceux qui sont présentement attaqués, à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles règles; qu'il lui reste en effet un pouvoir d'appréciation; qu'au surplus, le P.R.A.S., quoiqu'ayant déjà un caractère réglementaire, est au stade de projet; qu'enfin, l'intérêt de la requérante est lié à la sauvegarde du site du Val d'Or et ne dépend par conséquent pas de modifications planologiques évolutives; que, dès lors, la requérante garde intérêt au recours et au premier moyen;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

1. le permis d'urbanisme n° 15.900 délivré le 10 décembre 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour l'aménagement d'une nouvelle voirie avenue de la Nielle;
2. le permis de lotir n° 562 délivré le 20 décembre 1996 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Lambert à la société anonyme SOFICOM DEVELOPMENT pour le lotissement d'un bien sis avenue de la Nielle, cadastré section A, n° 145n partie.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours A.74.199/XIII-173.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 48.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 28.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 20.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le dix septembre 1900 nonante-huit
par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.