

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 95.767 du 22 mai 2001

A.57.069/XIII-1558

En cause : **la Société anonyme ECOLAW,**
ayant élu domicile chez
Me Martine JOLY, avocat,
Ginstlaan 14
1640 Rhode-Saint-Genèse,

contre :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement,
2. **le Gouverneur de l'arrondissement
administratif de la Région de
Bruxelles-Capitale,**
3. **la Commune de Saint-Gilles.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 mars 1994 par la société anonyme ECOLAW qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 janvier 1994 rejetant le recours exercé contre la décision de refus du 9 septembre 1993 de la députation permanente du conseil provincial du Brabant, «visant d'une part à effectuer des travaux de transformation à trois maisons d'habitation situées rue d'Ecosse 22, 24 et 26 à Saint-Gilles, en vue de créer des bureaux fonctionnels, et d'autre part à transformer les jardins de ces maisons en aire de parcage», ainsi que, «pour autant que de besoin», de la décision de refus du 9 septembre 1993 de la députation permanente du

Brabant, et des refus de permis de bâtir de la commune de Saint-Gilles des 24 juillet et 28 août 1990;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 février 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 avril 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 mai 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. JOLY, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me G. VAN HOOREBEKE, loco Me Fr. MAUSSION, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

La requérante est propriétaire de trois maisons, sises à Saint-Gilles, rue d'Ecosse, n^{os} 22, 24 et 26, classées en zones d'habitation et d'intérêt culturel, historique ou esthétique au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise arrêté le 28 novembre 1979. Les parcelles ne sont pas situées

dans le périmètre d'un plan particulier d'aménagement. Les trois maisons abritent des bureaux d'avocats depuis 1967, selon la requérante, sauf qu'une partie de l'immeuble portant le numéro 26 a encore abrité le logement d'un concierge jusqu'au décès de celui-ci.

La requérante introduit le 15 novembre 1989 une demande de permis de bâtir pour ces trois maisons. La demande tend à obtenir l'autorisation d'«aménager un ascenseur» et d'opérer un «changement d'affectation». Elle introduit également le 20 mars 1990 une seconde demande de permis de bâtir pour les mêmes immeubles. Cette demande tend à obtenir l'autorisation d'«aménager une zone de stationnement dans la partie arrière de la parcelle, avec démolition préalable de 2 murs mitoyens existants entre les trois jardins des immeubles dont question». Ces deux demandes de permis sont soumises le 3 avril 1990 à enquête pour les motifs suivants : «vérification de la compatibilité des activités avec l'habitation» pour la première demande et «actes et travaux portant atteinte à l'intérieur de l'îlot» pour la seconde demande. La commission de concertation se réunit le 10 mai 1990, et émet deux avis défavorables : l'avis sur la première demande de permis est motivé comme suit : «non conforme au plan de secteur : incompatibilité des activités avec l'habitation»; celui sur la seconde demande de permis est motivé comme suit : «non conforme au plan de secteur : incompatibilité des activités avec l'habitation, actes et travaux à l'intérieur de l'îlot inacceptables». Le fonctionnaire délégué donne le 13 juillet 1990 un avis unique sur les deux demandes, défavorable et fondé sur ce que «le projet, en portant atteinte à l'intérieur de l'îlot et en affectant des immeubles en bureaux, nuit aux qualités résidentielles de ladite zone, qu'il y a lieu de protéger» et «qu'en conséquence, la demande compromet le bon aménagement des lieux». Le collège des bourgmestre et échevins de Saint-Gilles rejette la première demande de permis de bâtir (ascenseur et changement d'affectation) le 24 juillet 1990

et la seconde demande (zone de stationnement) le 28 août 1990.

La requérante introduit deux recours devant la députation permanente en application de l'article 55 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le premier recours, daté du 23 août 1990, est dirigé contre «la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles du 24 juillet 1990, refusant le permis de bâtir introduit le 23 mars 1990»; le second, daté du 3 octobre 1990, est dirigé contre «la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles du 28 août 1990, refusant le permis de bâtir introduit le 23 mars 1990». Les moyens invoqués dans les deux recours sont rédigés dans les mêmes termes et visent les «deux demandes d'autorisation d'effectuer des travaux de rénovation de trois immeubles». Par décision du 9 septembre 1993, prise après audition de la requérante, la députation permanente rejette les recours.

Le 26 octobre 1993, la requérante introduit un recours devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en application de l'article 134 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme. Par l'arrêté attaqué, du 20 janvier 1994, le Gouvernement rejette ce recours pour les motifs suivants :

« Considérant que, selon la requérante, les décisions querellées violeraient l'article 21 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, lequel autorise des travaux de transformation aux bâtiments existants dont la destination ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur;

Considérant que la requérante estime à tort que cet article créerait des droits acquis, alors qu'il est d'exception et que son application est évidemment subordonnée à l'appréciation du bon aménagement des lieux; qu'en l'occurrence la création d'une surface de bureaux de $\pm 1000 \text{ m}^2$ en zone d'habitation au plan de secteur, ainsi que la transformation de jardins en aires de parcage constitueraient une atteinte grave aux qualités résidentielles de la zone d'habitation qu'il y a lieu de protéger;

Considérant que la requérante fait encore valoir que la rue d'Ecosse, entre la rue Berckmans et la rue Bosquet, n'est en fait pas affectée à l'habitat;

Considérant que d'une part l'affectation visée par les prescriptions du plan de secteur ne reflète pas nécessairement la situation de fait mais constitue une option juridique qui lie les autorités administratives, et que d'autre part, aux termes de ces prescriptions, des affectations autres que l'habitat peuvent être autorisées dans des limites bien définies, notamment une superficie de bureaux ne dépassant pas, par immeuble, 200 m² de planchers;

Considérant que les projets faisant l'objet du présent recours par la transformation de trois maisons d'habitation, dans le but de créer des bureaux fonctionnels, et par la suppression des jardins attenants à ces habitations nuit aux qualités résidentielles d'une zone d'habitation au plan de secteur, dont la fonction principale doit être protégée;

Considérant que dans ces conditions les demandes de la S.C. ECOLAW sont contraires au bon aménagement des lieux, et qu'il y a lieu de rejeter le recours exercé le 26 octobre 1993 contre la décision de refus de la députation permanente»;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que le document intitulé «délibération du conseil d'administration de la SA ECOLAW du 22 mars 1994», joint en annexe de la requête en annulation, ne permet pas de savoir «si la décision d'introduire le recours a été prise par le conseil d'administration ou par l'administrateur-délégué seul»;

Considérant que le procès-verbal de la délibération du conseil d'administration de la requérante du 22 mars 1994 établit que la décision d'intenter un recours en annulation a bien été prise par le conseil d'administration; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soutient que la requête est irrecevable en tant qu'elle vise l'arrêté de la députation permanente du 9 septembre 1993 et les décisions de refus de délivrer les permis du collège des bourgmestre et échevins des 24 juillet et 28 août 1990;

Considérant que les recours organisés par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme sont des recours en réformation; qu'il s'ensuit que les décisions prises par le Gouvernement se substituent à celles qui ont été prises antérieurement par le collège des bourgmestre et échevins ou, à l'époque de l'acte attaqué, par la députation permanente; que le recours n'est recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre l'arrêté du Gouvernement;

Considérant que la requérante prend un moyen, le quatrième de la requête, de l'erreur manifeste et de l'excès ou du détournement de pouvoir, de la violation de l'article 138 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, dans la première branche duquel elle soutient que la partie adverse a raisonné au départ de prémisses erronées, à savoir que la requérante demandait l'autorisation de créer une surface de bureaux d'environ 1.000 m², alors qu'une telle surface de bureaux existait antérieurement à l'entrée en vigueur du plan de secteur et que la requérante n'a jamais sollicité un changement d'affectation de ses immeubles en bureaux;

Considérant que la partie adverse répond que la demande de permis de bâtir du 15 novembre 1989 «concernait non seulement l'aménagement d'un ascenseur mais aussi un "changement d'affectation"»; qu'elle explique que l'acte attaqué rejette la demande de permis au motif, non pas que la requérante «voudrait installer pour la première fois des bureaux dans les lieux litigieux», mais «en raison de l'accentuation irréversible de l'affectation des maisons à usage de bureaux» (regroupement des trois maisons existantes en un seul immeuble de bureaux, axé autour de l'ascenseur central et établissement d'un vaste parking de 17 emplacements en lieu et place des trois jardins existants); que, dans le dernier mémoire, elle souligne que c'est au demandeur

en permis qu'il revient de préciser sans ambiguïté l'objet de sa demande lors de son introduction, et que la demande déposée par la requérante le 15 novembre 1989 portait que le permis sollicité tendait à aménager un ascenseur et à changer l'affectation des immeubles sis 22, 24 et 26 rue d'Ecosse, de sorte que c'est la requérante elle-même qui a induit l'administration en erreur sur l'objet exact de sa demande; qu'elle admet que la requérante a rectifié l'objet de sa demande ultérieurement, en attirant l'attention des autorités de recours sur la circonstance que l'affectation des immeubles à usage de bureaux était antérieure à l'entrée en vigueur du plan de secteur et que dès lors seuls des travaux de transformations intérieures et d'aménagement d'un parking sur les jardins existants à l'arrière des trois immeubles étaient à prendre en considération, mais soutient que ce qui a été examiné par la partie adverse et qui a motivé son refus, ce n'est pas l'éventuelle affectation litigieuse des bâtiments mais bien l'absence de conformité au bon aménagement des lieux du projet global de la requérante, tel qu'il est décrit dans les plans déposés le 15 novembre 1989 et le 20 mars 1990; qu'elle expose à cet égard que les deux demandes introduites dans le cadre d'un seul et unique projet d'aménagement des trois immeubles concernés visaient, d'une part, à aménager un ascenseur et percer des murs mitoyens à chaque niveau des 3 maisons de 3 étages et, d'autre part, à aménager une zone de stationnement dans la partie arrière de la parcelle avec démolition préalable de deux murs mitoyens existants entre les trois jardins des immeubles 22-24-26 rue d'Ecosse; qu'à son estime, ces percements de murs mitoyens, tant à l'intérieur des immeubles qu'au niveau des jardins, constituent le point essentiel du projet, le but poursuivi étant de rendre ainsi les bureaux plus fonctionnels; qu'elle en déduit que lorsqu'elle évoque «la création d'une surface de bureaux de $\pm 1000 \text{ m}^2$ de bureaux», elle ne commet aucune erreur manifeste d'appréciation, car le projet tend effectivement à transformer trois maisons de maître autonomes et sans communication entre elles en un seul ensemble qui comportera environ 1000 m^2 de bureaux

et une aire de parking; qu'elle précise, en d'autres termes, qu'en lieu et place de surfaces de bureaux existantes dans trois immeubles séparés et de jardins individuels prolongeant chacune des parcelles, c'est bien un nouvel espace de 1000 m² de bureaux qui est créé, en même temps que 14 emplacements de parking contigus; qu'elle considère qu'au regard du bon aménagement des lieux, il n'est pas déraisonnable de considérer que pareil projet nuise aux qualités résidentielles de la zone dont la fonction principale d'habitation doit être protégée; qu'elle explique que si des immeubles, mêmes affectés à usage de bureaux depuis plusieurs années, peuvent, envisagés isolément, retrouver aisément leur affectation d'origine au logement, il n'en va pas de même de trois immeubles qui seraient par hypothèse reliés entre eux et dont la configuration intérieure et extérieure aurait été totalement repensée en fonction d'un aménagement fonctionnel d'une seule unité de bureaux;

Considérant que la demande de bâtir du 15 novembre 1989 se donnait pour objet l'aménagement d'un ascenseur et un «changement d'affectation»; qu'il apparaît des plans joints que le changement d'affectation ne concernait que la transformation de jardins en aire de stationnement; qu'au cours de la réunion de la commission de concertation du 10 mai 1990, la requérante a indiqué que l'association d'avocats occupe la totalité du bâtiment depuis 1974, sauf l'appartement du concierge jusqu'au décès de celui-ci; qu'à supposer que les documents initiaux aient contenu une ambiguïté, au demeurant aisée à lever, la requérante aurait dissipé celle-ci dès que l'occasion s'en est présentée, et n'a plus jamais tenu de propos équivoques quant à la nature de la transformation sollicitée;

Considérant que l'acte attaqué porte :

- en son deuxième considérant, que «la "création" d'une surface de bureaux de ± 1000 m² en zone d'habitation au plan de secteur, ainsi que la transformation de jardins

en aires de parcage constitueraient une atteinte grave aux qualités résidentielles de la zone d'habitation qu'il y a lieu de protéger»;

- en son cinquième considérant, que «la transformation de trois maisons d'habitation, dans le but de "créer des bureaux" fonctionnels, et (...) la suppression des jardins attenants à ces habitations nuisent aux qualités résidentielles d'une zone d'habitation au plan de secteur, dont la fonction principale doit être protégée»;

Considérant qu'il se déduit de ces passages de l'acte attaqué que la partie adverse a considéré qu'il s'agissait de transformer des logements en bureaux; que le dernier mémoire de la partie adverse concède qu'elle a été induite en erreur; qu'il ressort du dossier que les immeubles de la requérante sont entièrement affectés à usage de bureaux depuis longtemps, et en tout cas depuis une époque antérieure à l'entrée en vigueur du plan de secteur; qu'en traitant la demande comme portant sur la création de bureaux, la partie adverse a commis une erreur de fait; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre branche du moyen, ni les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 janvier 1994 rejetant le recours exercé contre la décision de refus du 9 septembre 1993 de la députation permanente du conseil provincial du Brabant, visant d'une part à effectuer des travaux de transformation à trois maisons d'habitation situées rue d'Ecosse 22, 24 et 26 à Saint-Gilles, en vue de créer des bureaux fonctionnels, et d'autre part à transformer les jardins de ces maisons en aire de parcage.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-deux mai deux mille un par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.