

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 212.005 du 14 mars 2011

A. 140.964/XV-1396

En cause : **la s.a. « COMPAGNIE FRANÇOIS D'ENTREPRISES  
(en abrégé «CFE»)**  
ayant élu domicile chez  
Me B. LOUVEAUX, avocat,  
rue du Prince Royal 85  
1050 Bruxelles,

contre :

- 1. la Région de Bruxelles-Capitale,**
- 2. le ministre de l'Environnement pour la Région  
de Bruxelles-Capitale,**

Parties Intervenantes :

- 1. l'a.s.b.l. «Bruxelles Nature»**
- 2. l'a.s.b.l. «Commission Ornithologique de Watermael-  
Boitsfort»**
- 3. l'a.s.b.l. «Ligue des Amis de la Forêt de Soignes»**  
ayant toutes trois élu domicile chez  
Me J. SAMBON, avocat,  
rue des Coteaux 227  
1030 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 29 août 2003 par la société anonyme Compagnie François d'Entreprises (CFE), qui demande l'annulation de la décision du ministre de la Région de Bruxelles-Capitale en charge de l'Environnement, publiée au *Moniteur belge* du 27 mars 2003, par laquelle est proposée l'inscription en zone spéciale de conservation (ZSC), entre autres, la «station IA 5: Plateau de la Foresterie», sur le territoire de la commune de Watermael-Boitsfort;

Vu l'ordonnance du 2 juin 2004 qui accueille les demandes d'intervention introduites les 5 mars et 16 avril 2004;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 4 février 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1<sup>er</sup> mars 2011;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. van YPERSELE, *loco* Me B. LOUVEAUX, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me L. BURNON, *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la première partie adverse et Me J. SAMBON, avocat, comparaisant pour les trois parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Considérant qu'en vue d'assurer une protection au niveau européen d'habitats naturels et semi-naturels de la faune et la flore sauvage, le Conseil européen a adopté la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages; que l'article 3 de cette directive prévoit la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation (ZSC), dénommé «Natura 2000», formé par des sites abritant divers types d'habitats naturels énumérés aux annexes de la directive; qu'une ZSC est «un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné»; que l'article 4 détermine la procédure à suivre pour désigner les ZSC, et contient notamment les passages suivants:

«Article 4.1. ... Chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels... et les espèces indigènes... qu'ils abritent... La liste est transmise à la Commission, dans les trois ans suivant la notification de la présente directive, en même temps que les informations relatives à chaque site...

2. ... La Commission établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire, à partir des listes des

États membres, faisant apparaître les sites qui abritent un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires.

La liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire, faisant apparaître les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires, est arrêtée par la Commission...

3. La liste mentionnée au paragraphe 2 est établie dans un délai de six ans après la notification de la présente directive.

4. Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu en vertu de la procédure prévue au paragraphe 2, l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans...

5. Dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2 troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4.»;

Considérant que l'article 6 auquel cette disposition renvoie impose des mesures de conservation et oblige notamment les États membres à suivre des procédures spéciales avant de délivrer des autorisations de procéder à certaines interventions sur le site;

Considérant que la transposition de cette directive en Région de Bruxelles-Capitale a fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages, pris en exécution de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature; que cet arrêté dispose comme suit en son article 3, alinéa 1<sup>er</sup> à 3:

«En vue d'assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats d'espèces figurant à l'annexe II dans leur aire de répartition naturelle, dans le cadre du réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé "Natura 2000", le ministre propose à la Commission européenne une liste des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaires et désignés comme zone spéciale de conservation (ZSC), identifiés à l'aide des critères établis à l'annexe III.

Dès qu'ils sont ainsi proposés, ces sites sont, jusqu'au classement par la Commission, soumis aux dispositions des articles 4 et 5 du présent arrêté.

La liste visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> est publiée au *Moniteur belge*.»;

Considérant que les articles 4 et 5 auxquels cette disposition renvoie interdisent les actes ou activités pouvant emporter la détérioration des habitats naturels et les habitats d'espèces et soumettent à une procédure spéciale la délivrance d'autorisations de procéder à certaines interventions sur le site;

Considérant que l'élaboration de la décision attaquée a suivi le cheminement suivant:

En décembre 2002, l'I.B.G.E. établit un dossier technique et scientifique sur les zones spéciales de conservation à ériger en Région de Bruxelles-Capitale. Ce dossier porte ce qui suit au sujet du plateau de la Foresterie:

**«Descriptif: espace “ouvert” privé.**

Localisation: Commune de Watermael-Boitsfort

Propriétaire/gestionnaire: Privé/Privé

Superficie: 23 ha

Statut: Statut légal au PRAS: zone de “réserves foncières”

Le plateau de la Foresterie est attenant à la Forêt de Soignes, d'une altitude d'environ 100 m. Il fait également partie d'un bassin latéral de la Woluwe. Le plateau est dû au défrichement de la forêt en zone de culture. Après l'arrêt de l'agriculture, le plateau a été fortement perturbé par des interventions humaines qui ont fortement modifié le relief original et ont mené à l'apparition de biotopes particulièrement variés. Ensuite, le plateau a évolué de manière spontanée en une lisière naturelle, ce qui a donné naissance à une végétation de friche très variée, à tous les stades de la colonisation. Ces biotopes pionniers sont caractérisés par une énorme diversité; ils sont tant secs qu'humides et tant acides que calcaires. Ceci explique la richesse remarquable de la flore et de la faune. Il s'agit également d'un potentiel biologique étonnant pour la Région de Bruxelles-Capitale, étant la dernière lisière naturelle de la Forêt de Soignes. Cette station, vu sa situation unique, est indispensable pour beaucoup d'espèces et assure une fonction de gagnage, de repos diurne et de transit.

**Chauves-souris**

Voir descriptif général à la zone 1 (infra)

**Habitats présents (non localisables sur carte)**

4030 **Landes sèches européennes:** présence relictuelle et fragmentaire, en concurrence avec une forte invasion d'exotiques.

6430 **Mégaphorbiaies hydrophiles d'ourlets planitiaires et des étages montagnards à alpin.**

**Autres espèces d'intérêt floristiques et faunistiques**

- 5 espèces d'orchidées dont *Dactylorhiza maculata* (Orchis tacheté), *Ophrys apifera* (Ophris abeille), *Dactylorhiza fuchsii* (Orchis tacheté des bois), *Epipactis helleborine* (Epipactis à large feuilles), *Listera ovata* (Listère à doubles feuilles).

- 139 espèces d'oiseaux recensées. Dans l'Atlas des oiseaux nicheurs, le carré (1km<sup>5</sup>) le plus dense (71 espèces).

- présence du *Lacerta vivipara* (Lézard vivipare), *Anguis fragilis* (Orvet), *Mustela erminea* (Hermine), *Mustela nivalis* (Belette), *Mustela putorius* (Putois d'Europe).»

Le 18 décembre 2002, le dossier a été transmis au Gouvernement régional, accompagné d'une note contenant le passage suivant:

«Les critères ayant prévalu aux propositions de ZSC en Région de Bruxelles-Capitale sont strictement scientifiques et clairement argumentés en ce sens dans le dossier technique. Ils conduisent à la désignation de 3 ZSC assez morcelées et constituées d'un ensemble de “stations”. Parmi ces stations, il y a lieu de distinguer des stations “noyaux” et des stations “relais” assurant la liaison indispensable entre les différentes stations noyaux et contribuant ainsi à former des ensembles cohérents.»

Le plateau de la Foresterie est considéré comme une «station noyau».

Le 23 décembre 2002, la partie adverse a transmis le dossier à la Commission européenne.

L'acte attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 27 mars 2003, dans les «avis officiels», sous la forme suivante:

«Liste des sites proposés en zone spéciale de conservation

L'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels, ainsi que de la flore et de la faune sauvages, prévoit que, en vue d'assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I dudit arrêté et de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages figurant à leur annexe II dans leur aire de répartition naturelle, dans le cadre du réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé "Natura 2000", le Ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale propose à la Commission européenne une liste de sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire et désignés comme zone spéciale de conservation (ZSC), identifiés à l'aide des critères établis à l'annexe III de l'arrêté gouvernemental et de la directive précités.

Les sites proposés à la Commission sont les suivants:

(...)

STATION IA 5: PLATEAU DE LA FORESTERIE

Descriptif: espace "ouvert" privé

Localisation: commune de Watermael-Boitsfort

Propriétaire/gestionnaire: Privé/Privé

Superficie: 23 ha

(...)».

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours au motif que la décision attaquée a été publiée au *Moniteur belge* du 27 mars 2003 conformément à l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000 et que le recours n'a été introduit que cinq mois plus tard; qu'elle rappelle que lorsqu'une disposition particulière fixe un mode de publicité déterminé, c'est l'accomplissement de cette forme de publicité qui fait courir le délai de recours en annulation;

Considérant qu'ainsi que le relève la partie adverse, lorsqu'une disposition particulière fixe un mode de publicité déterminé, c'est l'accomplissement de cette forme de publicité qui fait courir le délai de recours en annulation; qu'en l'espèce, l'arrêté du Gouvernement du 26 octobre 2000 prescrit, en son article 3, alinéa 3, que la liste des sites proposés comme ZSC soit publiée au *Moniteur belge*;

Considérant que cette liste ne constitue pas un règlement, mais un acte-condition qui a pour effet de déclencher l'application temporaire – jusqu'à ce qu'une décision soit prise par la Commission au cours de la procédure que la décision attaquée met en route – du régime juridique spécifique établi par les articles 4 et 5 de

l'arrêté du 26 octobre 2000, consistant en une série d'interdictions et en l'obligation de recourir à une procédure spécifique s'il y a lieu d'autoriser certaines interventions sur le site;

Considérant qu'aux termes de l'article 190 de la Constitution, «aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi»; que la décision attaquée doit, pour l'application de cette disposition, antérieure – et de loin – à la création des régions, être considérée comme un arrêté d'administration générale; qu'aucun acte législatif n'a déterminé la forme dans laquelle elle devait être publiée; que l'arrêté du Gouvernement du 26 octobre 2000, en tant qu'il prescrit la publication au *Moniteur* de la liste des ZSC proposées, contient une règle qui, constitutionnellement, ne peut être établie que par un acte législatif; qu'en raison de l'incompétence de son auteur, cette disposition de l'arrêté ne peut être appliquée, et la publication au *Moniteur* du 27 mars 2003 est dépourvue d'effet, sans qu'il soit besoin de relever que cette publication n'a pas eu lieu dans la partie «lois, décrets, ordonnances et règlements», ni même dans la partie «autres arrêtés», mais bien parmi les «avis officiels»; qu'il s'ensuit que la décision attaquée n'a pas fait l'objet d'une publication valide qui aurait pu faire courir le délai de recours en annulation; que le recours est recevable *ratione temporis*;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que la requérante n'établit pas qu'elle serait propriétaire des terrains constituant le plateau de la Foresterie;

Considérant que les documents déposés avec le mémoire en réplique établissent que la requérante est propriétaire de ces terrains; qu'elle a intérêt au recours;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que le plateau de la Foresterie est affecté en zone de réserve foncière par le plan régional d'affectation du sol, avec cette conséquence qu'aussi longtemps qu'il n'existe aucune décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale allant dans le sens d'une affectation du site, la situation existante de fait est maintenue sans limites dans le temps et qu'aucun projet immobilier initié par la requérante ne pourrait être légalement autorisé;

Considérant que la requérante, propriétaire du site proposé comme ZSC par la décision attaquée, a intérêt à contester un acte qui limite son droit de disposer

de son bien et d'y apporter des modifications, quand bien même ce droit serait par ailleurs aussi restreint par d'autres mesures;

Considérant que, interrogé par l'auditeur rapporteur sur l'évolution de la procédure et, par voie de conséquence, sur l'actualité de son intérêt, un des conseils de la requérante a donné les indications suivantes par courrier du 13 juillet 2010:

«... suite à la proposition attaquée, la Commission européenne a adopté le 7 décembre 2004, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique (2004/813/CE), publiée au *J.O.C.E.* du 29 décembre 2004: le site faisant l'objet de l'acte attaqué est repris dans cette liste. Un recours a été introduit, à titre conservatoire, à l'encontre de cette dernière décision auprès de la Cour européenne de justice et a fait l'objet d'une ordonnance du Tribunal de première instance de la Cour européenne de justice du 19 septembre 2006 (Affaire T-100/05: Recours introduit le 21 février 2005 par la Compagnie d'entreprises C.F.E. contre Commission des Communautés européennes) déclarant que la décision de la Commission n'était pas susceptible de faire directement grief puisqu'"une interdiction éventuelle de l'un des projets (de construction du site) découlerait non pas de la directive Habitats, mais de la décision de chaque Etat membre de donner exécution à la décision attaquée et à la directive Habitats au cas par cas d'une façon plutôt qu'une autre", de sorte que, pour des raisons tenant à la spécificité du contentieux communautaire, ce recours a été déclaré irrecevable»;

Considérant que le rapport de l'auditeur expose que, «à partir du moment où l'autorité supranationale a entériné la sélection des sites proposés, sa décision s'interpose et empêche une juridiction nationale de remettre en cause la désignation des habitats et des espèces protégées. Le Conseil d'État annulerait-il l'acte attaqué que cela n'aurait pas de conséquence sur le choix opéré par la Commission européenne, auquel les autorités nationales sont tenues de procurer effet»; qu'il en déduit que la requérante n'a plus intérêt au recours;

Considérant que dans le dernier mémoire, la requérante soutient que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le rapport ne pourrait être accueillie qu'à la condition que la décision de la Commission européenne soit elle-même régulière et ait été adoptée de façon conforme au droit communautaire; qu'elle expose que cette décision est irrégulière et demande que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour de justice de l'Union européenne à ce sujet;

Considérant que dans le mécanisme instauré par la directive 92/43/CEE précitée, la liste des sites d'importance communautaire, faisant apparaître les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires, est arrêtée par la Commission;

Considérant que selon l'article 4.5 de la directive, «dès qu'un site est inscrit sur la liste ..., il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4», lesquelles dispositions sont pratiquement équivalentes à celles de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement du 26 octobre 2000; que selon l'article 3, alinéa 2, de cet arrêté, les sites proposés sont, «jusqu'au classement par la Commission», soumis aux dispositions des articles 4 et 5 du même arrêté; qu'il s'ensuit que les restrictions au libre exercice du droit de propriété qui frappent le site de la Foresterie ne résultent plus de la décision prise en application de cet arrêté mais de la décision de la Commission du 7 décembre 2004, laquelle est devenue définitive par l'effet de l'ordonnance du tribunal de première instance des communautés européennes du 19 septembre 2006, rejetant le recours que la requérante a formé contre elle; que la décision attaquée n'a plus d'effet à l'égard de la propriété de la requérante, laquelle n'a de ce fait plus intérêt au recours; que le recours n'est plus recevable;

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatorze mars deux mille onze par :

|                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| M. M. LEROY,         | président de chambre, |
| M. Ph. QUERTAINMONT, | conseiller d'État,    |
| M. I. KOVALOVSKY,    | conseiller d'État,    |
| Mme N. ROBA,         | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY