

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.712 du 9 octobre 2014

187.525/XV-806

En cause :

- 1. DE MUYLDER** Michel,
- 2. PARMENTIER** Marie-France,
- 3. LAFONTAINE** Jean-Pierre,
- 4. HEILBRUNN** Alain,
- 5. HERTOGS** Delphine,
- 6. VAN DOREN** Joëlle,
- 7. DAVIGNON** Jean,

ayant tous élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

- 1. la ville de Bruxelles,**

ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

- 2. la commune d'Ixelles,**

- 3. la Région de Bruxelles-Capitale,**

ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'Université libre de Bruxelles,

ayant élu domicile chez
Mes M. KESTEMONT et Fr. DE MUYNCK, avocats,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 17 mars 2008 par Michel DE MUYLDER, Marie-France PARMENTIER, Jean-Pierre LAFONTAINE, Alain HEILBRUNN, Delphine HERTOGS, Joëlle VAN DOREN et Jean DAVIGNON, en

ce qu'elle tend à l'annulation des permis d'urbanisme délivrés à l'Université libre de Bruxelles (U.L.B.) le 8 octobre 2007 et le 24 janvier 2008, respectivement par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles et par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles, en vue de la construction d'un bâtiment destiné à abriter une nouvelle école de commerce (Solvay Business School) sur un terrain sis avenue Franklin Roosevelt 46;

Vu l'arrêt n° 187.274 du 22 octobre 2008, tel que rectifié par l'arrêt n° 194.423 du 19 juin 2009, qui rejette la demande de suspension de l'exécution des mêmes actes;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par les requérants;

Vu la requête introduite le 8 avril 2008 par l'Université libre de Bruxelles, qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante en la cause;

Vu l'ordonnance du 22 juin 2009 accueillant cette requête en intervention dans la procédure en annulation;

Vu l'arrêt n° 205.798 du 25 juin 2010 jugeant le premier moyen non fondé et ordonnant la réouverture des débats afin de poursuivre l'instruction;

Vu l'arrêt n° 211.792 du 3 mars 2011 jugeant les deuxième et quatrième moyens non fondés et posant, concernant le troisième moyen, une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

Vu l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 46/2012 du 15 mars 2012;

Vu l'ordonnance du 2 mai 2013 ouvrant aux parties un délai de 30 jours pour déposer un mémoire relatif à l'incidence de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité;

Vu les mémoires des parties relatifs à l'incidence de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité;

Vu le rapport complémentaire de M. P. DEBROUX, auditeur au Conseil d'État;

Vu les derniers mémoires, faisant suite au rapport complémentaire, des parties requérantes, des première et troisième parties adverses et de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 12 août 2014 fixant l'affaire à l'audience du 18 septembre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les requérants, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M. Ph. MAIRY, chef de division, comparaissant pour la deuxième partie adverse, Me Chr. LÉPINOIS *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse, et Me S. DEWULF *loco* Mes M. KESTEMONT et Fr. DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. P. DEBROUX, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 187.274 du 22 octobre 2008 et qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen «de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, de la violation des articles 10 et 174 du traité instituant la Communauté européenne, de la violation des articles 2, 3, 4 et 5 de la directive 85/337/CEE, de la violation des articles 2, 124, 127, 128, 129 à 141, 142 à 147 et 190 du CoBAT, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de

pouvoir»; que, dans une première branche, les requérants font valoir que le projet, qui rencontre les hypothèses visées aux points 20 et 24 de l'annexe B du CoBAT, était soumis de plein droit à rapport d'incidences, mais que le rapport déposé ne constitue pas une évaluation appropriée des incidences du projet, en ce qu'il n'a pas été tenu compte de toutes les informations requises; qu'ils relèvent que le rapport d'incidences n'appréhende nullement le projet envisagé au regard du plan communal de développement de la ville de Bruxelles approuvé par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 2 décembre 2004, qu'il n'a pas davantage pris en considération le plan d'action stationnement de la commune d'Ixelles adopté les 3 et 8 mai 2006, ni le fait que le site d'implantation se trouve dans le périmètre de protection d'un immeuble classé; qu'ils reprochent également au rapport d'incidences de ne pas aborder, contrairement aux articles 143, 2°, du CoBAT et 5, § 3, de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, les solutions alternatives au projet retenu; qu'ils soutiennent encore que le rapport complémentaire rédigé le 10 août 2006 par le bureau STRATEC sur la problématique du stationnement est également critiquable en ce qu'il ne tient pas non plus compte du plan d'action stationnement de la commune d'Ixelles; qu'ils reprochent à ce rapport de se baser sur des informations partielles, en particulier sur deux relevés effectués en période de vacances, et de nombreuses hypothèses non validées (présence théorique des étudiants sur le campus du Solbosch, profil de mobilité des étudiants en cours du soir sur le campus du Solbosch identique à ceux qui fréquentent les cours du soir à la *Vrije Universiteit Brussel*, parts modales des étudiants du Solbosch identiques à celle des étudiants du campus de La Plaine, croissance linéaire moyenne de la fréquentation identique à la Solvay Business School et sur le campus du Solbosch, présence théorique du personnel et des étudiants sur le campus); qu'ils relèvent, par ailleurs, que le rapport d'incidences fait référence à un autre document d'évaluation des incidences qui n'était pas joint au document soumis à l'enquête publique de sorte que ces données n'ont pas été soumises au public au mépris des dispositions visées au moyen et du principe de l'utilité de l'enquête publique; que, dans une seconde branche, les requérants font valoir que les lacunes du rapport d'incidences ne sont que l'expression du système inadéquat d'évaluation des incidences sur l'environnement mis en place en Région de Bruxelles-Capitale où les projets soumis à évaluation des incidences sur l'environnement sont répartis en deux classes; que, dans le cadre de ce régime, la demande de permis relative aux projets de l'annexe A est accompagnée d'une «note préparatoire» et est soumise, par la suite, à «étude d'incidences», réalisée par un chargé d'études agréé par le gouvernement, sur la base d'un cahier des charges arrêté, après enquête publique, par un «comité d'accompagnement» à partir d'un projet établi par l'administration, le dossier de demande, accompagné de l'étude d'incidences étant ensuite soumis à une enquête

publique de trente jours, alors que la demande de permis relative aux projets de l'annexe B est soumise à «rapport d'incidences» réalisé par le demandeur de permis, cette demande, accompagnée du rapport d'incidences étant ensuite soumise à une enquête publique de quinze jours; que les requérants relèvent que la comparaison de ces régimes montre que, pour les projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, le législateur bruxellois a défini deux procédures d'évaluation différentes selon que le projet relève de l'annexe A ou de l'annexe B du CoBAT, mais que ce dernier ne définit pas les critères spécifiques présidant à l'inclusion d'un projet dans l'annexe A ou dans l'annexe B, alors pourtant que le régime prévu dans la première hypothèse (étude d'incidences) est plus exigeant que celui organisé dans la seconde (rapport d'incidences); qu'ils rappellent que dans ses arrêts n° 11/2005 du 19 janvier 2005 et n° 83/2005 du 27 avril 2005, la Cour Constitutionnelle a censuré la dualité du régime d'évaluation des incidences en Région wallonne, entre la «notice d'évaluation des incidences» et l'«étude d'incidences»; qu'ils estiment que cette dualité de régime est encore renforcée, en Région de Bruxelles-Capitale, par la phase d'élaboration du «cahier des charges de l'étude d'incidences» et par le rôle du «comité d'accompagnement» qui ne se trouvent pas dans le régime du rapport d'incidences; que les requérants soutiennent qu'il existe ainsi un doute sérieux quant à la compatibilité des articles 127, 128 et 142 à 148 du CoBAT au regard des articles 10 et 11 de la Constitution pris isolément ou lus conjointement avec l'article 23 de la Constitution et demandent que soit posée une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle; qu'ils précisent, dans leur mémoire en réplique, que contrairement à ce que prévoit l'article 5, § 3, de la directive 85/337/CEE, l'évaluation des incidences ne comporte pas l'esquisse des principales solutions de substitution comme l'implantation à La Plaine ou dans les bâtiments libérés du campus du Solbosch, alors que la ville de Bruxelles et la commune d'Ixelles se réfèrent aux décisions de l'U.L.B. de délocaliser sur d'autres sites certaines facultés du Solbosch; qu'ils soutiennent encore que la problématique de la mobilité et du stationnement a été évaluée de manière déficiente et que le rapport complémentaire est problématique à plus d'un titre puisque les données collectées en 2003 et 2004 ne sont pas jointes au rapport et que le contenu de celui-ci ne permet pas de vérifier l'adéquation des mesures ainsi effectuées; qu'ils estiment, en outre, que les données évoquées sont relevées à des moments inopportuns (Pâques 2003 et septembre 2004) sans être actualisées; qu'ils n'ajoutent aucun autre argument dans leur dernier mémoire;

Considérant que par son arrêt n° 211.792, le Conseil d'État a posé à la Cour constitutionnelle la question suivante :

«Les articles 127, 128 et 142 à 148 du CoBAT violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou lus conjointement avec l'article 23 de la Constitution et les articles 1 à 6 de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et violent-ils l'article 23 de la Constitution en ce qu'ils soumettent les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à des procédures d'évaluation différentes selon qu'ils sont repris dans l'annexe A ou dans l'annexe B du CoBAT»;

Considérant que par son arrêt n° 46/2012 du 15 mars 2012, la Cour constitutionnelle a répondu à cette question de la manière suivante :

«[...]»

B9. Le législateur ordonnanciel a pu légitimement considérer qu'il était impossible d'établir une liste exhaustive des projets qui doivent d'office faire l'objet d'une étude d'incidences. C'est la raison pour laquelle, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires cités en B.5.3, il a entendu prévoir une procédure permettant de soumettre à pareille étude des projets qui, à l'analyse, étaient reconnus par l'autorité compétente comme étant susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

B.10. Ainsi que cela ressort de la jurisprudence de la Cour de justice reprise en B.4.2, tout projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement doit faire l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement.

À peine de méconnaître le principe d'égalité, il ne pourrait être justifié que de tels projets soient soumis à deux catégories de procédures distinctes dont l'une ne présente pas des garanties de consultation et d'impartialité comparables à l'autre alors qu'il s'agit de projets dont il est avéré qu'ils peuvent avoir des incidences de même importance sur l'environnement.

B.11. Certes, le législateur ordonnanciel a-t-il prévu, dans l'intention de se conformer à la directive 85/337/CEE, que les projets qui, de plein droit, ne sont pas soumis à une étude d'incidences puissent faire l'objet d'une analyse au cas par cas pour évaluer s'il y a lieu de les soumettre à pareille étude.

Toutefois, en l'absence de critères conformes à la directive, comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a constaté, qui permettent de déterminer la nature des projets devant d'office être soumis à une étude de même qu'en l'absence de précisions sur ce qu'il y a lieu d'entendre par "circonstances exceptionnelles" pouvant justifier que l'on y recourt, il n'est pas possible de déterminer, au préalable, quels projets visés à l'annexe B de l'ordonnance sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement pour être soumis à une étude d'incidences. Il en résulte que certains projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement visés par ladite annexe pourraient échapper à la procédure

requérant une étude d'incidences pour être soumis à celle qui requiert un rapport d'incidences ne présentant pas les mêmes garanties.

Il est donc porté atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 1^{er} à 6 de la directive, en ce que les dispositions en cause peuvent avoir pour effet de faire échapper à une étude d'incidences des projets visés à l'annexe B qui ont une incidence notable sur l'environnement alors que les projets d'une telle nature doivent, en vertu de la directive, être soumis à pareille étude.

B.12. Compte tenu de ce que la lecture combinée des articles 10 et 11 et de l'article 23 de la Constitution ne permet pas d'aboutir à un constat de violation plus étendu, il n'y a pas lieu de procéder à l'examen de la compatibilité des dispositions en cause avec les dispositions constitutionnelles précitées.

B.13. Il en résulte que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 127, 128 et 142 à 148 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, avant la modification des articles 127, 128 et 142 par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 septembre 2010 "portant modification de l'Ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du CoBAT", violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 1^{er} à 6 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dans la mesure indiquée en B.11.»;

Considérant que les requérants soutiennent, dans leur dernier mémoire déposé après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, que la Région de Bruxelles-Capitale a opté pour une liste fermée des projets soumis à évaluation des incidences sur l'environnement et que cette procédure, qui est duale, se décline soit sous la forme d'un rapport d'incidences, soit sous la forme d'une étude d'incidences, lesquels présentent des garanties procédurales nettement différentes; qu'ils rappellent cependant qu'en dehors d'avoir des incidences sur l'environnement, le CoBAT ne définit aucun autre critère, et partant ne donne aucune justification, quant à la soumission de ces projets à deux procédures d'évaluation des incidences différentes en termes de «garantie de consultation et d'impartialité»; qu'ils estiment que ce qui

est censuré par l'arrêt de la Cour constitutionnelle, ce n'est pas la dualité des procédures d'évaluation des incidences en soi, mais l'absence de justification de cette dualité, c'est-à-dire l'absence de critères qui justifient le classement dans l'annexe A ou dans l'annexe B; qu'ils précisent encore, quant au troisième moyen, que l'exigence qu'ils doivent démontrer que les autorités compétentes ont été induites en erreur ou qu'elles ne disposaient pas de tous les éléments nécessaires pour adopter leurs décisions ne peut être retenue pour le motif que la procédure d'évaluation des incidences n'est pas seulement une aide à la décision dans le chef de l'autorité compétente, mais qu'elle est également une procédure de participation du public concerné, de sorte que les lacunes de l'évaluation des incidences vicient le processus participatif; qu'ils font encore valoir que, même sous l'angle de l'aide à la décision, la charge de la preuve ne peut être imputée aux requérants; qu'ils rappellent que l'examen des alternatives est une obligation au regard de la directive 85/337/CEE et qu'en l'espèce, les solutions de substitution, comme l'implantation sur le campus de La Plaine ou l'implantation dans des bâtiments existants de l'U.L.B., ne sont en aucune manière abordées; qu'ils sollicitent que soit, à ce sujet, posée une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne; qu'ils regrettent encore que le rapport n'aborde pas les critiques relatives au contenu du rapport d'incidences; qu'ils estiment enfin qu'une évaluation des incidences qui procède au renvoi à une autre évaluation des incidences sans que celle-ci soit soumise à enquête publique est problématique; qu'ils sollicitent à cet égard que soit posée une seconde question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne;

Considérant qu'il ressort de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 46/2012 que l'atteinte portée aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 1^{er} à 6 de la directive 85/337/CEE, par les articles 127, 128 et 142 à 148 du CoBAT n'est pas absolue; que selon le considérant B.11 de cet arrêt, une telle atteinte ne serait effective que dans la mesure où ces dispositions «peuvent avoir pour effet de faire échapper à une étude d'incidences des projets visés à l'annexe B qui ont une incidence notable sur l'environnement alors que les projets d'une telle nature doivent, en vertu de la directive, être soumis à pareille étude»; qu'il convient dès lors de vérifier si, en raison de l'importance de son incidence sur l'environnement, le projet en cause devait faire l'objet d'une étude plutôt que d'un

rapport d'incidences; que c'est à celui qui dénonce les lacunes d'un dossier de démontrer que ces manquements ont eu pour conséquence de faire échapper le projet à une étude d'incidences;

Considérant que les requérants font, à cet égard, valoir que le rapport d'incidences déposé ne constitue pas une évaluation appropriée des incidences du projet, en ce qu'il n'appréhende nullement le projet envisagé au regard du plan communal de développement de la ville de Bruxelles, qu'il n'a pas pris davantage en considération le plan d'action stationnement de la commune d'Ixelles, ni le fait que le site d'implantation se trouve dans le périmètre de protection d'un immeuble classé; qu'ils reprochent également au rapport d'incidences de ne pas aborder les solutions alternatives au projet retenu et soutiennent que le rapport complémentaire rédigé par le bureau STRATEC sur la problématique du stationnement est critiquable en ce que celui-ci contient des informations qui n'ont pas été soumises à l'enquête publique; qu'ils en déduisent que les parties adverses ont été induites en erreur ou qu'elles ne disposaient pas de tous les éléments nécessaires pour adopter leurs décisions;

Considérant qu'en rejetant le quatrième moyen de la requête, le Conseil d'État, dans son arrêt n° 211.792 du 3 mars 2011, s'est prononcé sur la prise en compte des activités réelles de la Solvay Business School et l'impact de cette activité sur la mobilité et le stationnement aux alentours du campus de l'U.L.B., estimant qu'ils avaient été pris en considération par chacune des décisions attaquées; que s'agissant plus particulièrement du plan communal de développement de la ville de Bruxelles, l'arrêt relève que les permis attaqués contiennent une motivation particulière sur les aspects relatifs à la mobilité et au stationnement; qu'enfin, en ce qui concerne les solutions alternatives, l'arrêt précise encore que le fait que la partie intervenante avait l'intention de délocaliser certaines facultés actuellement présentes sur le site du Solbosch vers d'autres sites ne constituait pas des inexactitudes et pouvait être pris en considération pour l'examen de l'incidence de la réalisation d'un projet sur la mobilité; que sur ce dernier point encore, le rapport d'incidences explique les raisons pour lesquelles d'autres alternatives n'ont pas été retenues, à savoir garder l'identité territoriale de la nouvelle école de commerce en restant sur le site du campus du Solbosch et que ce site est le dernier disponible de taille suffisante;

qu'il ne peut dès lors être considéré, sur ces différents points, que les parties adverses se seraient fondées sur des documents incomplets qui auraient pu avoir comme conséquences qu'elles étaient induites en erreur ou ne disposaient pas de toutes les informations nécessaires; qu'il ressort, par ailleurs, du dossier déposé par la partie intervenante que le site du projet se trouve en dehors de la zone de protection de l'Hôtel De Bodt; qu'en ce que le rapport complémentaire sur la problématique du stationnement établi par STRATEC serait critiquable parce qu'il se base sur des informations partielles et des hypothèses non étayées, une lecture attentive de ce rapport montre que pour chacune des hypothèses visées par les requérants, des explications sont données tant en ce qui concerne la méthodologie utilisée qu'en ce qui concerne le mode de calcul; qu'en ce que ce rapport ferait, en outre, référence à un autre document d'évaluation des incidences qui n'aurait pas été soumis à l'enquête publique, force est de constater que tant le rapport d'incidences que le rapport complémentaire, en ce compris les informations reprises de la précédente étude d'incidences, ont fait l'objet d'une enquête publique en sorte que ce grief n'est pas fondé; qu'il ressort de ces différents éléments que les parties adverses, comme elles le soutiennent d'ailleurs, ont été complètement informées et qu'elles ont pris leurs décisions en connaissance de cause; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les questions préjudicielles sollicitées par les requérants dans leur dernier mémoire étant fondées sur des griefs jugés non établis, l'absence d'examen des solutions de substitution et la mention dans le rapport d'incidences des résultats d'un autre document d'évaluation des incidences sans que cet autre document n'ait été mis à enquête publique, il n'y a pas lieu de les poser,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 2575 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 367,86 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le neuf octobre deux mille quatorze par :

M. J. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
Mme D. DÉOM,	conseiller d'État,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

J. VANHAEVERBEEK