

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.775 du 14 décembre 2016

212.061/XV-2507

En cause : **1. l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles,**
 2. l'a.s.b.l. Groupe d'Animation
 du Quartier Européen
 de la Ville de Bruxelles,
 3. l'a.s.b.l. Association du Quartier Léopold,
 4. l'a.s.b.l. Brusselse Raad voor het Leefmilieu,
 5. PICARD Pierre,
 6. WEYTSMAN David,
 ayant élu domicile chez
 Me J. SAMBON, avocat,
 rue des Coteaux 227
 1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 mars 2014 par (1) l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles, (2) l'a.s.b.l. Groupe d'Animation du Quartier européen de la Ville de Bruxelles, dit «Quartier nord-est», (3) l'a.s.b.l. Association du Quartier Léopold, (4) l'a.s.b.l. Brusselse Raad voor het Leefmilieu, (5) Pierre Picard et (6) David Weytsman, qui tend à l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 relatif à la mise en œuvre, par plan particulier d'affectation du sol, du projet de définition d'une forme urbaine pour la rue de la Loi et ses abords au sein du Quartier européen, publié au *Moniteur belge* du 30 janvier 2014;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. JOASSART, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 6 décembre 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me L. THOMMÈS, *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. JOASSART, premier auditeur;

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

Faits

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

Le 24 avril 2008, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé définitivement un schéma directeur pour le «quartier européen». L'intention est d'en faire un quartier dense et mixte combinant le premier pôle d'emplois internationaux de la Région, un pôle de logements, ainsi qu'un pôle culturel et récréatif accessible à tous. Le 16 décembre 2010, il a approuvé les lignes directrices du «Projet urbain Loi», conçu par l'Atelier Christian de Portzamparc, qui est un plan-guide dépourvu de force réglementaire. Le même jour, il a adopté un arrêté relatif à la mise en œuvre, par un plan particulier d'affectation du sol (p.p.a.s.), du projet de définition d'une forme urbaine pour la rue de la Loi et ses abords au sein du Quartier européen. L'article 1^{er} de cet arrêté dispose comme suit:

« Le conseil communal de la ville de Bruxelles est invité à approuver, dans un délai de 24 mois à partir de la notification du présent arrêté, un plan particulier d'affectation du sol portant sur la partie de son territoire identifié "Périmètre du Projet urbain Loi" délimité :

- au nord par la rue Joseph II;
- à l'est par la chaussée d'Etterbeek;
- au sud par la rue Jacques de Lalaing, la rue de la Science, le square Frère-Orban, la rue de l'Industrie, la rue Guimard;
- à l'ouest par l'avenue des Arts (voir plan en annexe)».

Le 15 décembre 2011, le Gouvernement a approuvé un premier projet de règlement régional d'urbanisme zoné pour le périmètre de la rue de la Loi et ses abords (R.R.U.Z. 1). Le même jour, il a également approuvé le périmètre d'intérêt régional destiné à recevoir le projet d'intérêt régional de la rue de la Loi et de ses abords.

Une enquête publique a été organisée du 19 mars au 18 avril 2012 et a donné lieu à 69 réclamations et observations, dont celle des associations requérantes réunies dans la «Coordination Bruxelles-Europe», qui relevaient notamment l'absence d'évaluation des incidences. Dans son avis du 28 juin, la Commission de concertation a considéré qu'un règlement d'urbanisme ne constituait ni un plan ni un programme au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, mais qu'en raison des changements et des réclamations formulées dans le cadre de l'enquête publique, «il conviendrait de mesurer l'impact que pourraient avoir les constructions projetées sur le quartier». Le 19 juillet, le Gouvernement a adopté une «communication» afin de lancer une étude d'impact sur le projet de R.R.U.Z. 1.

Le 28 février 2013, à la suite de cette étude, le Gouvernement a approuvé un second projet de règlement régional d'urbanisme zoné pour le même périmètre (R.R.U.Z. 2). Une nouvelle enquête publique a été organisée du 18 mars au 16 avril et elle a donné lieu à 12 réclamations et observations, dont celle des associations requérantes réunies dans la «Coordination Bruxelles-Europe».

Les instances consultatives suivantes ont également émis des avis:

- le Conseil Consultatif de la Région de Bruxelles-Capitale, le 9 avril;
- le Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission Royale des Monuments et Sites, le 15 avril;
- le Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission Régionale de Mobilité, le 16 avril;
- la Commission Régionale de Développement, le 18 avril;
- la Commission de concertation, le 2 juillet;

Le 12 décembre, le Gouvernement a approuvé ce règlement et la composition du dossier de demande de certificat et de permis d'urbanisme pour le périmètre de la rue de la Loi et ses abords. Cet arrêté fait l'objet du recours en annulation pendant sous le n° de rôle 212.062/XV-2508.

Le même jour, après avoir constaté que la ville de Bruxelles n'avait pas adopté le p.p.a.s. prévu dans son arrêté du 16 décembre 2010, le Gouvernement a pris un arrêté relatif à la mise en œuvre, par plan particulier d'affectation du sol, du projet de définition d'une forme urbaine pour la rue de la Loi et ses abords au sein du Quartier européen. Il s'agit de l'acte attaqué;

Recevabilité

Considérant que la partie adverse soulève notamment une exception d'irrecevabilité *ratione materiae*; qu'elle relève que l'acte attaqué ne modifie pas l'ordonnancement juridique puisqu'il ne constitue qu'une décision permettant de lancer la procédure d'élaboration d'un plan particulier d'affectation du sol (p.p.a.s.), sans même encore charger un auteur de projet d'élaborer le plan d'aménagement;

Considérant que les parties requérantes considèrent que la thèse de la partie adverse ne peut être suivie pour deux raisons essentielles:

- premièrement, cette solution heurte le prescrit de l'article 9, §§ 2 et 3 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement; qu'elles citent à cet égard un article de doctrine écrit par un membre de l'auditorat;
- deuxièmement, elles considèrent que l'acte attaqué est une véritable décision qui emporte des effets de droits et non la simple ouverture d'une procédure administrative; qu'elles citent l'article 2.1 de l'acte attaqué qui précise notamment que «Les dispositions du R.R.U.Z. relatives aux gabarits et implantations des constructions ainsi que les dispositions relatives aux espaces libres seront considérées comme acquises» et l'article 2.5 qui définit déjà les éléments d'aménagement du territoire que devra contenir le p.p.a.s.;

Considérant que, dans le dernier mémoire, les requérants exposent en substance que:

- l'acte attaqué produit des effets juridiques:
 - son article 2, alinéa 2, porte que «les dispositions du R.R.U.Z. relatives aux gabarits et implantations des constructions ainsi que les dispositions relatives aux espaces libres seront considérées comme acquises», ce qui revient à faire primer les dispositions d'un règlement régional d'urbanisme sur les dispositions d'un plan d'aménagement, en violation de l'article 94 du CoBAT;
 - son article 2.5 dispose comme suit:
 - « Du point de vue de l'affectation sur l'ensemble du site, le PPAS se conformera aux principes suivants:
 - Les immeubles existants et rénovés, affectés aux fonctions bureaux, commerces, logements, hôtels totalisent, d'après les estimations, au moment de l'approbation du présent arrêté 574 000 m² bruts hors sol (voir situation existante);
 - La superficie de plancher brute hors sol est fixée à 880 000 m² maximum sur l'ensemble du périmètre du Projet urbain Loi, en ce compris les m² existants (soit un rapport plancher/sol moyen de 8);

- Au sein du périmètre dans son ensemble, les affectations seront réparties de la manière suivante : un minimum de 15 % de logements, un maximum de 80 % de fonctions; le solde étant affecté aux commerces, à l'hôtel et aux équipements d'intérêt collectif ou de service public;
- La mixité fonctionnelle est assurée pour chaque îlot;
- Les commerces et équipements d'intérêt collectif et de service public créés contribuent au dynamisme urbain du quartier européen, à la fois international, métropolitain et local et assurent un meilleur équilibre entre la fonction administrative et les autres fonctions;
- Une stratégie sur la localisation des fonctions animatrices de l'espace urbain sera développée et devra pouvoir prendre en compte la notion de temps, en garantissant la qualité de l'animation des espaces publics à court, moyen et long terme.»;
- par cette disposition, le Gouvernement détermine les éléments d'aménagement du territoire que devra contenir le p.p.a.s.: superficie de plancher admissible, répartition des affectations, principes d'aménagement, ...; ces éléments, qui touchent à l'objet même d'un p.p.a.s., sont déjà décidés par le Gouvernement et constituent plus que de simples lignes directrices fixant un cadre vague et indicatif à suivre par l'auteur chargé de rédiger le p.p.a.s.; ils manifestent que l'acte attaqué a un effet contraignant pour l'auteur de projet et qu'en cela, l'acte attaqué est plus qu'un simple acte préparatoire;
- subsidiairement, si l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus n'a pas d'effet direct, il appartient «à la juridiction saisie d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs de l'article 9, § 3, de cette convention, qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union»;
- l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus dispose comme suit
 - « En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.»;
- la notion d'«actes» est plus large que la notion de «décision»; l'article 9, § 2, de la Convention utilise les termes «décision, ... acte ou ... omission», et l'article 9, § 3, de la Convention ne se limite pas aux «décisions prises à l'issue d'une procédure administrative»;
- références doctrinale et jurisprudentielle à l'appui, dans la mesure où les conclusions du rapport se fondent sur une interprétation jurisprudentielle de l'article 14, § 1^{er}, des Lois coordonnées sur le Conseil d'État, rien n'empêche d'interpréter cette disposition pour permettre au Conseil d'État de connaître du recours en annulation introduit; conformément à l'enseignement de la Cour de justice, il lui appartient d'interpréter, conformément tant aux objectifs de

l'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, *in fine*, et § 3, de la convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, le droit procédural interne relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours juridictionnel, afin de permettre aux requérants de pouvoir contester un acte ou une décision prise à l'issue d'une procédure administrative dont il est soutenu qu'elle est contraire au droit de l'Union;

Considérant que les articles 53 et 54 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) prévoient les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut décider d'établir (art. 53) ou de modifier (art. 54) un p.p.a.s; que les articles 55 et 56 disposent comme suit:

« **Art. 55.** Lorsque le Gouvernement décide l'établissement ou la modification d'un plan particulier d'affectation du sol, il invite le conseil communal à y procéder conformément aux dispositions relatives à l'élaboration ou à la modification des plans particuliers d'affectation du sol.

Il fixe les délais dans lesquels le conseil communal doit lui soumettre pour approbation le projet de cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales, s'il en est exigé un, le projet de plan et le plan.

Art. 56. Dans le cas où le conseil communal a rejeté l'invitation du Gouvernement ou n'a pas respecté les délais qui lui sont imposés, celui-ci peut se substituer à lui pour élaborer ou modifier le plan particulier d'affectation du sol.

Le Gouvernement procède en lieu et place du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins dans les formes et délais prévus par les dispositions relatives à l'élaboration ou à la modification des plans particuliers d'affectation du sol.»;

Considérant que l'acte attaqué consiste en la décision du Gouvernement de se substituer au conseil communal de Bruxelles pour l'élaboration d'un p.p.a.s. en application de l'article 56 du CoBAT; qu'il constitue un acte préparatoire posé dans une procédure qui doit conduire à l'adoption d'un p.p.a.s. qui sera, lui, un acte susceptible de recours;

que s'il formule certaines lignes directrices que devra suivre l'auteur de projet qui sera désigné, ces lignes directrices ne s'imposent qu'à celui-ci et elles ne modifient pas l'ordonnancement juridique à l'égard des requérants;

Considérant que ni l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus ni les interprétations doctrinale et jurisprudentielle qui y sont données n'imposent d'ouvrir au public un recours contre des actes qui, par eux-mêmes, ne modifient pas les règles de droit; qu'à la supposer établie, l'éventuelle irrégularité de ces actes pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision qui sera, le cas échéant, adoptée au terme de la procédure, de sorte que le «public» sera mis en mesure de «contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à

l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement» ainsi que le prévoit cette convention;

Considérant que l'article 94 du CoBAT porte que «les prescriptions des règlements régionaux et communaux en vigueur ne sont d'application sur le territoire couvert par un plan établi conformément au titre II que dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux prescriptions réglementaires desdits plans»; que le passage de l'acte attaqué aux termes duquel «les dispositions du R.R.U.Z. relatives aux gabarits et implantations des constructions ainsi que les dispositions relatives aux espaces libres seront considérées comme acquises» indique à l'auteur du plan à élaborer de s'en tenir aux dispositions du R.R.U.Z., et donc de ne pas faire usage de la possibilité qu'implique l'article 94 du CoBAT de s'écarter de ces dispositions; que l'arrêté attaqué ne contient là ni illégalité (mais ceci est surabondant) ni règle de droit attaquable;

Considérant que le recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 1200 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

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

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY