

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.776 du 14 décembre 2016

212.062/XV-2508

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 approuvant le règlement régional d'urbanisme zoné 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, 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, 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 sur 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 elle 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 est l'acte attaqué.

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. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en annulation qui a été rejeté par l'arrêt n° 236.775 prononcé ce jour;

Recevabilité

Considérant que la recevabilité du recours est contestée en tant qu'il est introduit par les deuxième à sixième requérants au motif que la requête en annulation n'est signée que «Pour l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles», de sorte que pour les autres requérants, la requête ne comporte pas la signature d'un avocat ou de ces parties;

Considérant que la requête indique, en sa première page, qu'elle est introduite pour les six requérants qu'elle identifie et qui sont tous représentés par le même avocat; qu'en ses pages 7 à 9, elle contient des justifications individualisées de l'intérêt de chacun des six requérants; que les statuts des quatre a.s.b.l. requérantes ont été annexés à la requête; que les droits payés s'élèvent à 1200 €, soit six fois le droit de 200 €; que la mention «Pour l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles» qui, à la dernière page, précède la signature de l'avocat, ne peut raisonnablement être regardée comme limitant la volonté d'introduire la requête à la seule première requérante; qu'elle apparaît plutôt comme le produit malheureux d'une inadvertance de rédaction;

Moyens

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 2, 3, 18 à 20, 25 à 27, 43 à 47 et 88 à 90 du CoBAT, de la violation des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué se fonde sur l'étude d'impact réalisée et sur la motivation suivante:

« Considérant que, contrairement à ce que soutiennent ces réclamants, le R.R.U.Z. ne constitue pas un "plan" ou un "programme", au sens où l'entend la Directive 2001/42, précitée;

Qu'en effet, cette dernière n'est applicable qu'aux plans et programmes – sans même à devoir se demander si ceux-ci sont "exigés" par la législation interne (C.J.U.E., 22 mars 2012, I.E.B. et consorts) – lesquels visent des documents organisant l'affectation du sol;

Qu'un règlement d'urbanisme n'a pour objectif que de fixer, pour un périmètre donné, des règles relatives aux constructions et à leurs abords, sans opérer de planification du sol;

Que l'objet du R.R.U.Z. consiste à remplacer les règles contenues dans le titre 1^{er} du R.R.U., lequel ne constitue pas plus un plan ou un programme et n'a, à ce titre, pas donné lieu à une étude d'incidences;

Que le périmètre visé par le R.R.U.Z. est d'ailleurs déjà couvert par un plan d'aménagement – le P.R.A.S. – qui a fait l'objet d'une évaluation sur les incidences environnementales – par le biais d'un rapport sur les incidences environnementales – ayant permis de mesurer l'impact de l'inscription de la totalité de ce périmètre en zone administrative bordant, de part et d'autre, un axe structurant, à savoir la rue de la Loi;

Que le R.R.U.Z. n'a pas – et ne pourrait – avoir pour effet de modifier le zonage opéré par le P.R.A.S. et remettre en cause le choix des affectations du sol et du statut urbanistique de la rue de la Loi;

Que l'édiction de règles de construction applicables à un périmètre donné ne remplace donc pas le processus de planification ayant abouti à l'adoption du P.R.A.S.;

Qu'en outre, la modification récente de ce dernier par le "P.R.A.S. démographique" – avec, notamment, pour effet de marquer, plus encore, la présence du logement dans les zones – a fait l'objet, elle aussi, d'un rapport sur les incidences environnementales;

Que le prescrit de la Directive 2001/42 a donc été ainsi pleinement respecté»,

alors que:

1. cette motivation est inadéquate et viole les dispositions visées au moyen en ce qui concerne l'application de la directive 2001/42/CEE (première branche);
2. la procédure de la directive 2001/42/CEE n'a pas été suivie en ce qui concerne l'élaboration d'un cahier des charges de l'évaluation environnementale (deuxième branche);
3. la procédure d'évaluation des incidences n'est pas conforme aux exigences des articles 18 à 20, 25 à 27 et 43 à 47 du CoBAT (troisième branche);
4. la procédure suivie par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constitue un détournement de procédure;

qu'au sujet de la troisième branche, ils suggèrent de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

« Les articles 88 et 89 du CoBAT violent-ils les articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution pris conjointement avec les articles 2 et 3 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 "relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement" en ce qu'il ne prévoient pas, pour l'élaboration des règlements régionaux d'urbanisme de procédure d'évaluation des incidences comportant des garanties procédurales équivalentes à la procédure d'évaluation des incidences prévues aux articles 18 à 20, 25 à 27, 43 à 47, 88 à 90 et à l'annexe C du CoBAT»;

Considérant que la partie adverse répond aux deux premières branches du moyen que le concept de «plans et programmes» n'a jamais fait l'objet d'une véritable définition en droit international; qu'elle rappelle que la Convention d'Aarhus distingue différentes catégories d'actes: les «autorisations», les «plans et programmes», les «politiques» et enfin les «règles juridiquement contraignantes d'application générale» et que cette distinction se retrouve dans plusieurs directives européennes en matière d'environnement et notamment dans la directive

2001/42/CE; que, selon elle, on peut en déduire que les règlements doivent s'interpréter comme des «règles juridiquement contraignantes d'application générale» et non comme des «plans et programmes»; que, se fondant sur la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, elle estime que les plans et programmes présentent notamment comme caractéristiques de fixer des objectifs, ainsi que des mesures pour les atteindre, tandis qu'un règlement d'urbanisme, comme l'acte attaqué, en ce qu'il détermine les espaces libres, les zones d'espace ouvert et les zones constructibles, en ce qu'il régit l'implantation des constructions, l'emprise maximale des constructions et la hauteur des constructions, comporte un ensemble d'interdictions et non des objectifs que l'autorité s'est fixés, ni des mesures à adopter pour atteindre ces objectifs; qu'elle indique que l'interprétation selon laquelle l'acte attaqué ne constitue pas un «plan» ou «programme» est confortée par les éléments suivants:

- premièrement, l'objet du R.R.U.Z. consiste à remplacer les règles contenues dans le titre 1^{er} du Règlement régional d'urbanisme qui a ainsi pour vocation de se substituer purement et simplement au titre 1^{er} du R.R.U., lequel ne constitue pas plus un plan ou un programme et n'a, à ce titre, pas donné lieu à une étude d'incidences ou un rapport sur les incidences environnementales;
- deuxièmement, le périmètre visé par le R.R.U.Z. est déjà couvert par un plan d'aménagement, le P.R.A.S.;
- troisièmement, le R.R.U.Z. n'a pas et ne pourrait avoir pour effet de modifier le zonage opéré par le P.R.A.S., ou de remettre en cause le choix des affectations du sol et du statut urbanistique de la rue de la Loi;

qu'à la troisième branche du moyen, elle oppose que le CoBAT n'impose pas de faire réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement lors de l'adoption des règlements d'urbanisme, et que si une telle procédure est prescrite pour les plans d'aménagement, cela s'explique par la différence qui existe entre un plan d'aménagement et un règlement d'urbanisme: alors que le plan d'aménagement définit l'affectation qui peut être donnée à une parcelle, le règlement d'urbanisme encadre l'acte de construire, et, à la différence du premier, il ne peut comporter des prescriptions graphiques, ni régler la destination des zones, l'affectation ou la localisation des constructions; qu'elle conclut qu'il s'agit de deux instruments qui présentent des spécificités justifiant qu'un traitement différent leur soit réservé, et que la discrimination ne se conçoit qu'entre personnes et non entre textes à portée réglementaire; qu'elle relève également qu'elle a néanmoins fait procéder à une étude d'impact;

Considérant que les requérants répliquent, en ce qui concerne les deux premières branches, que:

- la directive 2001/42/CE ne se limite pas à transposer, avec la primauté qui s'applique au droit de l'Union, les dispositions de l'article 7 de la Convention d'Aarhus;
- le concept de plan ou programme est particulièrement large dans cette Convention: il englobe non seulement les stratégies de développement, les plans d'environnement transversaux et les programmes d'environnement sectoriels, mais également des initiatives gouvernementales comme des programmes d'aide ou des stratégies complexes, des partenariats public-privé, ...;

- l'idée fondamentale est d'éviter que l'évaluation des incidences sur les projets ne soit parcellaire dans la mesure où des options auraient déjà été déterminées par des plans antérieurement autorisés: il s'agit de faire remonter l'évaluation des incidences le plus en amont possible, au niveau des plans et programmes qui définissent le cadre de la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir;
- le critère de l'impact des plans et programmes sur le processus décisionnel d'activités particulières (sur la délivrance d'autorisations ou de permis) est donc central, et en l'espèce, le R.R.U.Z. conditionne la délivrance de permis soumis à évaluation des incidences;
- l'affirmation de la partie adverse selon laquelle «les documents qui constituent des règlements – c'est-à-dire des “règles juridiquement contraignantes d'application générale” – ne peuvent être classés dans la catégorie des plans et programmes» est erronée: elle signifierait que les plans d'aménagement du territoire – qui sont des «règles juridiquement contraignantes d'application générale» puisqu'ils ont valeur réglementaire – ne seraient pas des plans ou des programmes, alors même que la proposition de directive était originellement définie précisément à l'égard des plans d'aménagement du territoire;
- la Cour de justice a déjà jugé que les p.p.a.s. relèvent du champ d'application de la directive et que la seule circonstance qu'une mesure soit adoptée par voie de disposition générale ne la fait pas nécessairement sortir de ce champ d'application;
- le R.R.U.Z. a toutes les dimensions d'un acte programmatique: ce règlement entend aborder une approche globale et cohérente pour le redéveloppement de l'ensemble du quartier européen; son préambule prévoit expressément un objectif poursuivi de «renforcer le premier pôle d'emplois européens et internationaux de la Région tout en redéveloppant un lieu de résidence diversifié, bénéficiant de commerces et d'équipements de proximité»; en outre, ses prescriptions comportent les mesures adoptées en vue de mettre en œuvre les choix de la Région en matière de densification, de forme architecturale, ...;
- le R.R.U.Z. emporte une planification du sol, même si elle ne porte pas sur les affectations, mais plutôt sur les gabarits, les hauteurs, les espaces libres, ...; compte tenu du contenu même du R.R.U.Z. attaqué (à savoir des dispositions relatives aux gabarits et à l'implantation des constructions ainsi que des dispositions relatives aux espaces libres), les prescriptions de ce dernier relèvent du contenu qu'un p.p.a.s. doit contenir;

qu'en ce qui concerne la troisième branche, ils observent que la Cour constitutionnelle a admis à plusieurs reprises un moyen fondé sur la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce que la norme attaquée ne prévoyait pas une procédure d'évaluation environnementale équivalente à celle prévue pour d'autres instruments réglementaires existants et similaires, et que, partant, l'absence de procédure d'évaluation des incidences analogue à celle prévue pour les autres plans et programmes du CoBAT est constitutive d'une discrimination; qu'ils réitèrent leur proposition de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

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

- eu égard à la jurisprudence abondante de la Cour de Justice sur le champ d'application de la directive 2001/42/CEE et à l'absence de doute raisonnable quant à l'interprétation des critères qu'elle retient, la question préjudicielle n'est pas nécessaire car il n'y a pas de doute raisonnable sur l'application des articles 2 et 3 de la directive 2001/42/CE, compte tenu de la jurisprudence abondante en la matière développée par la Cour de Justice et de ce que «compte tenu de la finalité de la directive 2001/42, qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, les dispositions qui délimitent le champ d'application de cette directive, et notamment celles énonçant les définitions des actes envisagés par celle-ci, doivent être interprétées d'une manière large»;
- chacun des cinq critères d'application de la directive est rempli:
 - 1. il s'agit d'un plan ou d'un programme, notions qui recouvrent deux grandes catégories d'actes:
 - «des décisions ayant pour objet... de définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées à un endroit donné, en particulier en vue de fixer la destination du site en cause»;
 - «des décisions ayant pour objet de déterminer une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement»;en l'espèce, on est en présence de plans à dimension spatiale;
 - 2. ce plan ou programme est élaboré ou adopté par une autorité publique;
 - 3. il est exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives;
 - 4. il est élaboré pour l'un des secteurs de l'article 3, § 2, a), à savoir celui de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols; et
 - 5. il définit le cadre dans lequel des projets des annexes I ou II de la directive 85/337/CEE (actuellement 2011/92/UE) pourront être autorisés à l'avenir;
- une évaluation environnementale conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE était donc requise;
- la question préjudicielle n'est pas nécessaire pour arriver à cette conclusion;

Considérant qu'en ses deux premières branches, le fondement du moyen dépend de la question de savoir si un R.R.U.Z. entre dans la catégorie des «plans et programmes» au sens de la directive 2001/42/CE, ou – ce qui n'est qu'une autre présentation de la même question –, si le CoBAT a correctement transposé cette directive en ne subordonnant pas l'adoption d'un tel règlement aux formes d'évaluations environnementales prévues par cette directive;

Considérant que si les contours de la notion de «plans et programmes» ont déjà été cernés par la jurisprudence, aucune décision ne concerne un acte qui présente les mêmes caractéristiques que le règlement attaqué; qu'il est en conséquence nécessaire de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne une question préjudicielle sur l'interprétation qu'il convient de donner à cette notion; que la question suggérée par les requérants doit toutefois être remaniée comme le propose le rapport, de manière à ne porter que sur l'interprétation de la notion de «plans et programmes» figurant à l'article 2, a, de la directive et non sur le respect de celle-ci par la procédure d'élaboration de l'arrêté attaqué;

Considérant, sur la troisième branche, que la procédure d'élaboration d'un règlement régional d'urbanisme est fixée à l'article 89 du CoBAT, qui prévoit, pour un règlement qui ne s'applique qu'à une partie du territoire régional:

1. que le Gouvernement arrête le projet de règlement;
2. qu'il organise une enquête publique;
3. qu'il consulte les administrations et instances dont il arrête la liste;
4. qu'il adresse les réclamations, observations et avis, ainsi qu'une synthèse de ceux-ci, à la commission de concertation concernée, qui émet un avis;
5. que l'avis de la commission de concertation est transmis au Gouvernement qui arrête définitivement le règlement régional d'urbanisme, en motivant sa décision lorsqu'elle s'écarte de l'avis de la commission de concertation;

Considérant que cette procédure est différente de celles qui sont prévues pour l'élaboration du plan régional de développement (articles 18 à 20 du CoBAT), du plan régional d'affectation du sol (articles 25 et 26) et des plans particuliers d'affectation du sol (articles 43 à 47);

Considérant que les articles 10 et 11 de la Constitution protègent l'égalité «des Belges» devant la loi; que s'il est admis que des étrangers et des pouvoirs publics peuvent en revendiquer le bénéfice, encore faut-il qu'il existe une différence de traitement entre différents sujets de droit comparables; qu'en l'occurrence, l'arrêté attaqué concerne une portion de territoire et partant, tous les titulaires de droits sur les parcelles qui le constituent; que son élaboration est régie par les mêmes dispositions que les autres règlements d'urbanisme, qui sont très proches de celles qui régissent l'élaboration du règlement régional d'urbanisme; que la différence de traitement sur la constitutionnalité de laquelle la partie adverse demande d'interroger la Cour constitutionnelle n'existe pas entre différentes catégories de «Belges», – à comprendre comme d'administrés – mais entre les procédures d'élaboration de

différents instruments juridiques de gestion du territoire, instruments qui s'appliquent de la même manière à toutes les portions de territoire sur lesquelles s'étend leur champ d'application; qu'il ne s'agit pas d'une différence de traitement entre différentes catégories d'administrés qui pourrait être interdite par les dispositions constitutionnelles relatives à l'égalité devant la loi, fussent-elles combinées avec le droit à la protection d'un environnement sain visé à l'article 23 de la Constitution; que la question préjudicielle proposée n'est pas de celles qui relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle; qu'il n'y a pas lieu de la poser; que le moyen, en cette branche, n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 2, 3, 18 à 20, 25 à 27, 43 à 47 et 88 à 90 du CoBAT, de la violation des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué se fonde sur l'étude d'impact réalisée et sur la motivation suivante:

« Considérant que l'étude d'impact n'a, en effet, pas analysé le volet "mobilité" et ce, dès lors, que le projet de règlement ne porte que sur des règles de construction et non sur la gestion plus globale de la mobilité en Région de Bruxelles-Capitale; que d'autres instruments ont été prévus à cet effet (P.R.D., P.C.D., titre VIII du R.R.U., plan IRIS II, plan de stationnement, plan de réduction du nombre d'emplacements de parking en voirie publique, ...); que la question du régime de circulation de la rue de la Loi ne dépend pas de l'adoption d'un règlement d'urbanisme, mais relève de décisions politiques à prendre à l'échelle de la Région ou à un niveau encore supérieur (automatisation du métro, réalisation du R.E.R., instauration d'un éventuel péage urbain);

Que l'aspect socio-économique ne devait pas non plus être traité à l'occasion de l'adoption d'un règlement d'urbanisme qui, par définition, ne saurait définir les affectations du sol et donc la nature des activités économiques admissibles dans le périmètre couvert par le règlement; que cet aspect a dû faire l'objet d'une analyse dans le cadre de l'adoption du P.R.A.S. et, ensuite, de sa modification par le P.R.A.S. démographique;

Que l'établissement d'un bilan carbone dans le cadre d'un simple règlement d'urbanisme n'avait, lui, guère de sens puisque ce bilan sera essentiellement fonction de la nature, de l'ampleur et du nombre de projets qui seront réalisés dans le périmètre du règlement; qu'il est aisément concevable qu'à l'occasion de l'instruction de chacune des demandes de permis d'urbanisme et de permis d'environnement relative à ces projets, une attention toute particulière sera consacrée à ce thème précis (notamment en cas de démolition-reconstruction);

Considérant que le Conseil Régional de l'Environnement regrette toutefois que l'étude d'impact n'est pas encadrée réglementairement, ce qui engendrerait une certaine insécurité juridique;

Considérant qu'en ce qui concerne l'absence d'encadrement "réglementaire" de l'étude d'impact, il ne peut être que constaté que les

dispositions du CoBAT n'imposent pas de faire réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement lors de l'adoption des règlements d'urbanisme»,

alors que, première branche, l'étude d'impact réalisée ne constitue pas un rapport sur les incidences environnementales comprenant les informations énumérées à l'annexe C du CoBAT (art. 18, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, art. 25, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2 et art. 43, § 1^{er});

et alors que, seconde branche, la motivation précitée est inadéquate en ce qui concerne la complétude de l'«étude d'impact», cette dernière n'étant pas complète au regard des dispositions visées au moyen;

Considérant que la partie adverse répond que:

- les dispositions visées au moyen ne sont pas applicables pour un règlement régional d'urbanisme;
- ce règlement ne constitue pas un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE et renvoie à cet égard à sa réponse au premier moyen;
- le CoBAT ne commine aucune sanction – et donc aucune nullité – en cas de rapport d'incidences manquant ou lacunaire;
- selon une jurisprudence constante, des lacunes ou des erreurs dans un rapport d'évaluation des incidences ne sont pas de nature à vicier la légalité de l'acte délivré si l'autorité compétente a pu statuer en connaissance de cause, et qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation;
- la motivation de l'acte attaqué a énoncé les motifs pour lesquels l'étude d'impact n'a pas abordé la mobilité, l'aspect socio-économique et le bilan carbone et les instances consultatives ont salué la qualité de cette étude, de sorte qu'elle a statué en connaissance de cause;

Considérant que les requérants répliquent, sur la première branche, que:

- en l'espèce, il n'y va pas simplement du caractère peu adéquat ou sommaire d'un rapport sur les incidences environnementales, mais bien de l'omission pure et simple de certains aspects essentiels de l'évaluation du plan ou du programme;
- le droit de l'Union européenne requiert que l'on puisse invoquer les lacunes de l'évaluation des incidences sur l'environnement, et les particuliers doivent pouvoir invoquer les dispositions de la directive devant les juridictions de l'État membre et obtenir que les règles nationales ou mesures nationales incompatibles avec les dispositions de la directive soient écartées;
- il appartient à l'instance juridictionnelle de tenir compte notamment du degré de gravité du vice invoqué et de vérifier en particulier, à ce titre, s'il a privé le public concerné d'une des garanties instituées en matière d'évaluation des incidences, de lui permettre d'avoir accès à l'information et d'être habilité à participer au processus de décision;

que, sur la seconde branche, ils exposent que, le cas échéant, une question préjudicielle presque identique¹ à celle qui est suggérée dans la troisième branche du premier moyen devrait être posée à la Cour constitutionnelle;

Considérant que le fondement de la première branche de ce moyen est lié à la réponse que la Cour de Justice de l'Union européenne donnera à la question préjudicielle posée à propos des deux premières branches du premier moyen;

Considérant que, pour des motifs identiques à ceux qui ont conduit à rejeter la troisième branche du premier moyen, le moyen n'est pas fondé en sa seconde branche, sans qu'il y ait matière à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation des articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 2, 3, 18 à 20, 25 à 27, 41, 43 à 47 et 88 à 90 du CoBAT, de la violation des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'excès de pouvoir et du détournement de procédure,

en ce que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, le 12 décembre 2013, un arrêté qui approuve le règlement régional d'urbanisme zoné 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, et 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,

alors que cette manière de procéder est constitutive d'un détournement de procédure visant à éviter l'application des dispositions visées au moyen relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet de R.R.U.Z.;

qu'ils exposent que:

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, d'une part, adopté le R.R.U.Z. attaqué, relatif aux caractéristiques des constructions et de leurs abords et, d'autre part, initié la procédure d'adoption d'un p.p.a.s.;
- ces deux arrêtés concernent en effet le même «Projet urbain Loi» et sont intimement liés;
- les prescriptions du R.R.U.Z. relatives aux gabarits et à l'implantation des constructions ainsi que des dispositions relatives aux espaces libres, relèvent du contenu d'un p.p.a.s. (art. 41 du CoBAT); elles auraient donc pu ou dû être arrêtées par un tel plan;

1 Elle est formulée comme suit; les mots en gras sont la seule différence avec la question proposée au premier moyen, troisième branche:

«Les articles 88 et 89 du CoBAT violent-ils les articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution pris conjointement avec les articles 2 et 3 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 “relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement” en ce qu'il ne prévoient pas, pour l'élaboration des règlements régionaux d'urbanisme de procédure d'évaluation des incidences comportant des garanties procédurales équivalentes **et un contenu** équivalent à la procédure d'évaluation des incidences prévues aux articles 18 à 20, 25 à 27, 43 à 47, 88 à 90 et à l'annexe C du CoBAT?».

- l'adoption d'un p.p.a.s. global aurait eu pour conséquence que l'ensemble de ces prescriptions (R.R.U.Z. + p.p.a.s.) aurait fait l'objet d'une évaluation des incidences conforme aux exigences de la directive et du CoBAT;
- l'arrêté par lequel le Gouvernement décide de se substituer à la ville de Bruxelles pour l'élaboration d'un p.p.a.s. 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 faisant:
 - le Gouvernement n'a pas soumis le R.R.U.Z. à une évaluation des incidences conforme aux exigences de la directive 2001/42/CE et des exigences du CoBAT relatives aux plans et programmes soumis à rapport sur les incidences environnementales (cf. premier et deuxième moyens);
 - le p.p.a.s. devra, en principe, faire l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales (art. 43 du CoBAT), mais, compte tenu de ce que les dispositions du R.R.U.Z. relatives aux gabarits et implantations des constructions et aux espaces libres sont «considérées comme acquises», aucun examen concret et pertinent des alternatives de gabarits et d'implantation ne peut être réalisé et partant cette évaluation des incidences sera ineffective;
- par le biais de ce détournement de procédure, la partie adverse dispense le R.R.U.Z. d'une évaluation des incidences adéquate, réduit la portée de l'évaluation des incidences sur le p.p.a.s. et permet d'emblée la délivrance de permis sur base d'un R.R.U.Z. illégal;

Considérant que les requérants exposent dans le mémoire en réplique que:

- la procédure suivie est critiquable en ce que le dédoublement procédural effectué par l'adoption immédiate du R.R.U.Z. et par le projet de l'élaboration d'un p.p.a.s. fait que l'évaluation des incidences sur l'environnement du R.R.U.Z. n'est pas adéquate;
- l'arrêté 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, prend très clairement le parti de ne pas déroger à certaines prescriptions du R.R.U.Z. en tenant pour acquises lesdites prescriptions;
- cela dénature le contenu du p.p.a.s., car avant même la réalisation d'une évaluation des incidences notables, ces dispositions sont validées par la partie adverse;

Considérant que la gestion de l'aménagement du territoire consiste en une action politique et administrative complexe qui fait appel à plusieurs types d'instruments juridiques: plan régional de développement, plan régional d'affectation du sol, plan communal de développement, plan particulier d'affectation du sol, règlements régionaux d'urbanisme, règlements communaux d'urbanisme, permis de lotir, plan de gestion patrimoniale, sans compter les documents purement indicatifs

comme les schémas de structure; que les contenus respectifs de ces différents instruments se chevauchent partiellement;

Considérant que, pour s'en tenir à la question posée par le moyen, le contenu du règlement régional d'urbanisme est défini comme suit à l'article 88 du CoBAT:

« Le Gouvernement peut édicter un ou des règlements régionaux d'urbanisme contenant des dispositions de nature à assurer notamment:

1° la salubrité, la conservation, la solidité et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité, notamment leur protection contre l'incendie et l'inondation;

2° la qualité thermique et acoustique des constructions, les économies d'énergie et la récupération des énergies;

3° la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords;

4° la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général et concernant notamment les distributions d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage, de télécommunications et l'enlèvement des immondices;

5° les normes minimales d'habitabilité des logements;

6° la qualité résidentielle et la commodité des circulations lentes, notamment par l'empêchement des bruits, poussières et émanations accompagnant l'exécution des travaux, et l'interdiction de ceux-ci pendant certaines heures et certains jours;

7° l'accès des immeubles, bâtis ou non, ou parties de ces immeubles accessibles au public, des installations et de la voirie, par les personnes à mobilité réduite;

8° la sécurité de l'usage d'un bien accessible au public.

Ces règlements peuvent concerner notamment les constructions et les installations au-dessus et en dessous du sol, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, les canalisations, les clôtures, les dépôts, les terrains non bâtis, les plantations, les modifications au relief du sol et l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au parage des voitures en dehors de la voie publique.

Ces règlements d'urbanisme ne peuvent déroger aux prescriptions imposées en matière de grande voirie.

Ils sont applicables à tout le territoire régional, ou à une partie de ce territoire dont ils fixent les limites.»;

que le contenu du p.p.a.s. est défini comme suit à l'article 41 du même Code:

« Le plan particulier d'affectation du sol précise en les complétant le plan régional d'affectation du sol et s'inscrit dans les orientations du plan communal de développement. Il indique, notamment, pour la partie du territoire communal qu'il détermine:

1° la situation existante de fait et de droit;

2° l'affectation détaillée des diverses zones et les prescriptions qui s'y rapportent;

3° les prescriptions relatives à l'implantation et au volume des constructions;

4 les prescriptions relatives à l'esthétique des constructions et de leurs abords;

5° le tracé et les mesures d'aménagement des voies de communication et les prescriptions qui s'y rapportent.

Le plan peut déterminer les circonstances, la valeur et l'affectation des charges d'urbanisme nécessaires à sa réalisation conformément aux articles 100 et 112.

Le plan est accompagné d'un exposé des motifs, sans valeur réglementaire, ainsi que, le cas échéant, du rapport sur les incidences environnementales et d'une annexe indiquant, s'il y a lieu, les dispositions qui, en vertu de l'article 42 dérogent au plan régional d'affectation du sol.

Le Gouvernement arrête les modalités d'exécution du présent article.»;

Considérant que «la beauté des constructions, des installations et de leurs abords» (R.R.U.) recoupe les notions d'«esthétique des constructions et de leurs abords» et d'«implantation» et de «volume des constructions» (p.p.a.s.); que «la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords» et «la commodité des circulations lentes» (R.R.U.) entretiennent des liens étroits avec «le tracé et les mesures d'aménagement des voies de communication et les prescriptions qui s'y rapportent» (p.p.a.s.);

Considérant qu'en raison de cette superposition partielle de contenu, il n'y a rien d'illégal à ce que certaines des dispositions du R.R.U.Z. attaqué soient de celles qui sont aussi susceptibles de figurer dans un p.p.a.s.; que les dispositions plus spécifiquement critiquées de l'arrêté attaqué qui sont relatives au gabarit et à l'implantation des constructions, ou aux espaces libres, sont de la même nature que celles qui figurent dans le titre I^{er} du R.R.U. (chapitres 2 & 4), dont la régularité n'a jamais été contestée;

Considérant que la disposition 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 selon laquelle les dispositions du R.R.U.Z. relatives aux gabarits et implantations des constructions et aux espaces libres sont «considérées comme acquises», ne constitue qu'une instruction donnée à l'auteur du projet qui sera désigné; qu'en outre, et surtout, cette disposition est immédiatement suivie de la phrase suivante: «Elles pourront néanmoins être localement adaptées notamment au vu des conseils de l'auteur du PuL [Projet Urbain Loi] et des fiches de lot qu'il produira», ce qui confirme qu'il ne s'agit pas d'une règle obligatoire; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des articles 7bis, 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 2, 88 à 90 du CoBAT, de la violation des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur

l'environnement, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué se fonde sur la motivation suivante:

« 1.1. e. La densification proposée par le programme du PuL

Considérant que le Conseil Régional de l'Environnement et un réclamant demandent que le projet du R.R.U.Z. soit actualisé sur base du changement de stratégie immobilière annoncé par la Commission européenne; qu'en effet, ne pas réaliser cette actualisation pourrait, selon ces derniers, générer le risque que les surfaces prévues pour les bâtiments de la Commission européenne soient récupérées au profit de promoteurs privés, sans compensation pour la collectivité des nombreuses externalités qu'engendre un tel projet de densification;

Considérant que le Conseil Économique et Social s'interroge sur l'impact socio-économique du second projet de R.R.U.Z. sur l'ensemble du secteur des bureaux, mais également sur les finances de la Région et des communes concernées; que le Conseil constate que, d'une part, selon le dernier rapport de l'Observatoire des bureaux de la S.D.R.B., le taux de vacance des bureaux dans le quartier Léopold limitrophe est supérieur à la moyenne, et que, d'autre part, les propriétaires de la zone Loi ne manqueront pas d'exiger des incitants aux pouvoirs publics;

Considérant qu'un réclamant estime que la densité voulue dans le second projet de R.R.U.Z. est disproportionnée par rapport au bâti existant et qu'elle a été conçue uniquement pour les promoteurs immobiliers;

Que ce même réclamant estime que les revirements d'attitude et le manque de transparence de la Commission européenne en termes de besoins de bureaux (emplacements et nombre) faussent le débat démocratique auprès des autorités publiques et des habitants;

Considérant que le devenir et l'adoption d'un règlement d'urbanisme ne sont pas conditionnés et dictés par la politique immobilière d'un des propriétaires fonciers présents dans le périmètre couvert par le règlement;

Considérant que le R.R.U.Z. n'a pour portée que de définir, par la conjonction des différentes règles qu'il énonce, des volumes "capables" et non des volumes devant être intégralement construits; que l'existence d'un tel règlement n'a donc pas pour conséquence d'obliger les propriétaires à développer de nouveaux projets, mais a uniquement pour effet de les rendre possibles; que le propre d'un règlement est donc d'ouvrir un ensemble de possibilités, mais non de contraindre les propriétaires fonciers à mettre en œuvre ses virtualités;

Que l'adoption du R.R.U.Z. n'aura donc pas pour effet, en tant que telle, d'augmenter l'offre en bureaux en Région de Bruxelles-Capitale; que ce ne sont que les projets de réalisation de nouvelles surfaces de bureaux qui produisent cet effet;

Considérant qu'en ce qui concerne la densité du bâti, le R.R.U.Z. ne fait, à nouveau, que définir des volumes susceptibles d'accueillir des constructions, sans ouvrir aux propriétaires au droit subjectif à voir ces volumes entièrement remplis; que l'existence d'un règlement d'urbanisme n'a pas pour conséquence de priver les autorités

compétentes pour la délivrance des permis d'urbanisme de leur pouvoir d'appréciation, notamment dans le cadre de la préservation du bon aménagement des lieux;»

que les requérants estiment cette motivation inadéquate, au motif que:

- le site de l'Agence de Développement Territorial fait état d'une augmentation de 230.000 m² de bureaux pour la Commission européenne;
- la brochure de l'exposition «Projet urbain Loi» indique que le projet vise à reconcentrer 400.000 m² de bureaux de la Commission européenne dans le périmètre;
- ce projet a été élaboré compte tenu des demandes de la Commission européenne et les 230.000 m² de superficie de bureau supplémentaire sur les 240.000 m² seraient prévus pour cette dernière;
- la ville de Bruxelles, le Conseil Régional de l'Environnement et les requérants ont signalé que la Commission européenne avait revu ses besoins en bureaux à la baisse et qu'il conviendrait de réactualiser l'acte attaqué sur la base de ce changement de stratégie immobilière;
- en outre, le Comité économique et social et une réclamante ont relevé le taux de vacance préoccupant des bureaux dans le périmètre concerné;
- la situation ayant fondamentalement évolué, une actualisation était nécessaire et la motivation de l'acte attaqué est inadéquate;

qu'en réplique, ils relèvent que:

- les instances ou associations qui sont intervenues dans le processus d'élaboration de l'acte attaqué ont mis en évidence que l'évaluation des besoins de la Commission était inadéquate compte tenu de l'évolution de ceux-ci;
- le Comité économique et social et un réclamant mettent en évidence la vacance structurelle inquiétante en matière de bureaux dans le quartier Léopold;
- partant, l'on ne saurait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, omettre de réévaluer les objectifs poursuivis lorsque le destinataire avoué de la majorité des bureaux supplémentaires (la Commission européenne) revoit sa politique d'implantation à la baisse et lorsque les données objectives mettent en évidence une vacance structurelle des bureaux dans le quartier Léopold;
- à tout le moins, l'acte attaqué repose sur des motifs de fait inadéquats et mal évalués;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué indique que son auteur a pris en compte les observations formulées au cours de l'enquête publique, qui se fondaient sur la diminution prévue des besoins en bureaux de l'Union européenne; qu'en indiquant, à deux reprises, que le règlement attaqué définit des «volumes capables» qu'aucune règle n'impose d'utiliser entièrement, ce qui implique que la quantité de bureaux qui sera effectivement construite pourra être adaptée aux besoins, la partie adverse a adéquatement motivé l'arrêté attaqué par rapport à cette réclamation; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La troisième branche du premier moyen, la seconde branche du deuxième moyen et les troisième et quatrième moyens sont rejetés.

Article 2.

Les débats sont rouverts sur les deux premières branches du premier moyen et la première branche du deuxième moyen. La question préjudicielle suivante est posée à la Cour de Justice de l'Union européenne:

« L'article 2, a) de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement doit-il s'interpréter comme incluant dans la notion de "plans et programmes" un règlement d'urbanisme adopté par une autorité régionale:

- qui comporte une cartographie fixant son périmètre d'application, limité à un seul quartier, et délimitant au sein de ce périmètre différents îlots auxquels s'appliquent des règles distinctes en ce qui concerne l'implantation et la hauteur des constructions; et

- qui prévoit également des dispositions spécifiques d'aménagement pour des zones situées aux abords des immeubles, ainsi que des indications précises sur l'application spatiale de certaines règles qu'il fixe en prenant en considération les rues, des lignes droites tracées perpendiculairement à ces rues et des distances par rapport à l'alignement de ces rues; et

- qui poursuit un objectif de transformation du quartier concerné; et

- qui fixe des règles de composition des dossiers de demandes d'autorisation d'urbanisme soumises à évaluation des incidences sur l'environnement dans ce quartier ?».

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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