

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 238.807 du 12 juillet 2017

221.577/XV-3350

En cause :

1. **AVCI** Cengiz,
2. **VERBEECK** Claude,
3. **MOULIN** Laurent,
ayant tous trois élu domicile chez
M^{es} Joël van YPERSELE
et Lia CHAMPOEVA, avocats,
rue des Colonies 56
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe COENRAETS, avocat,
rue de la Cambre 36
1000 Bruxelles.

Parties requérantes en intervention :

1. **la Régie des bâtiments**,
ayant élu domicile chez
M^{es} David D'HOOGHE,
Jan BOUCKAERT, Guan SCHAIKO
et Yves STERNOTTE, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

2. **la société de droit australien MACQUARIE
CORPORATE HOLDINGS PTY LIMITED**,
3. **la société de droit néerlandais P.P.P.
INFRASTRUCTURE INVESTMENT B.V.**,
4. **la s.a. DENYS N.V.**,
ayant toutes les trois élu domicile chez
M^{es} Christel VAN DEN EYNDEN,
François TULKENS
et Filip DE PRETER, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Vu la requête introduite le 24 février 2017 par (1) Cengiz AVCI, (2) Claude VERBEECK et (3) Laurent MOULIN, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de «la décision du Fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 décembre 2016, octroyant à la s.a. Cafasso un permis d'urbanisme pour la construction d'un nouveau complexe pénitentiaire pour 1190 détenus, abattage de 300 arbres à haute tige, démolition d'un ensemble de constructions et la réalisation d'un parking de 537 emplacements, situés rue du Witloof, 1130 Haren»;

II. Procédure devant le Conseil d'État

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

La Régie des bâtiments a introduit une requête en intervention dans la procédure en annulation et dans la procédure en suspension.

La société de droit australien MACQUARIE CORPORATE HOLDINGS PTY LIMITED, la société de droit néerlandais P.P.P. INFRASTRUCTURE INVESTMENT B.V. et la s.a. DENYS N.V. ont introduit une requête en intervention.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 30 juin 2017, les parties ont été convoquées à l'audience publique du 10 juillet 2017 à 10 heures 30 et le rapport leur a été notifié.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^{es} Joël van YPERSELE et Lia CHAMPOEVA, avocats, comparaissant pour les requérants, M^e Lara THOMMÈS, *loco* M^e Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Guan SCHAIKO, avocat, comparaissant pour la première requérante en intervention, et M^e Julie VANHOENACKER, *loco* M^{es} Christel VAN DEN EYNDEN, François TULKENS et Filip DE PRETER, avocat, comparaissant pour les deuxième, troisième et quatrième requérantes en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont relatés comme suit par la partie adverse:

« L'accord gouvernemental fédéral du Masterplan du 18 avril 2018 "relatif à une infrastructure carcérale plus humaine" implique la rénovation de sites existants et la construction de nouvelles institutions pénitentiaires.

Le choix du terrain à Haren a été opéré sur base d'une évaluation des différents sites disponibles au regard, notamment, de l'urgence, de l'affectation urbanistique, et des surfaces disponibles.

À la suite d'une procédure d'appel d'offres, la Régie des Bâtiments a désigné un partenaire privé, la s.a. CAFASSO, pour la création, la construction, le financement et la mise à disposition pour une durée de 25 ans d'un nouveau complexe pénitentiaire à Haren, sur le territoire de la ville de Bruxelles.

Le 29 novembre 2013, la s.a. CAFASSO a introduit, auprès du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale, une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un complexe pénitentiaire pour 1190 détenus, l'abattage de 300 arbres à haute tige, la démolition d'un ensemble de constructions et la réalisation d'un parking de 498 emplacements, sis rue du Witloof, à 1130 Haren – ainsi qu'une demande de permis d'environnement de classe 1A. Le projet peut ainsi être qualifié de "mixte".

Le terrain qui fait l'objet de ces demandes est situé en zone industrielle et zone administrative au plan régional d'affectation du sol (ci-après P.R.A.S.) et constitue une vaste friche qui était coupée en deux par un sentier vicinal, et située, en grande partie, entre une voie de chemin de fer et la rue du Witloof et, pour petite partie, entre la rue du Witloof et le boulevard de la Woluwe.

Le tracé du sentier vicinal (le Keelbeekpad) a fait entre-temps l'objet d'une procédure de modification et a donné lieu à une décision du conseil communal de la ville de Bruxelles, et ensuite, à un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant la déviation du sentier vicinal n° 31, la suppression partielle du sentier vicinal n° 36 et la suppression totale du sentier vicinal n° 43.

Le projet de cahier des charges de l'étude d'incidences a été soumis aux mesures particulières de publicité du 16 juin au 30 juin 2014 et la commission de concertation a émis, le 9 juillet 2014, un avis favorable unanime moyennant certaines adaptations.

Le 4 février 2015, le comité d'accompagnement a décidé de clôturer l'étude d'incidences.

La demande de permis d'urbanisme a été amendée, suite aux conclusions de l'étude d'incidences, le 23 mars 2015, et a fait l'objet d'une enquête publique du 3 avril au 8 mai 2015, laquelle a donné lieu à des réclamations individuelles ou collectives.

Dans le cadre de l'instruction de cette demande, la commission de concertation a été consultée et a, le 10 juin 2015, donné un avis favorable conditionnel, avec un avis minoritaire (ville de Bruxelles) et majoritaire

(BDU-DU; S.D.R.B.; I.B.G.E., BDU-DMS et Bruxelles Mobilité), sur le projet tel que présenté.

Le Collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles a donné, le 21 mai 2015, un avis favorable conditionnel, correspondant à l'avis minoritaire émis par ses représentants lors de la commission de concertation, tout en ajoutant quelques conditions particulières.

Les instances suivantes ont été consultées le 3 avril 2015 – sur la demande initiale telle qu'amendée suite aux conclusions de l'étude d'incidences –: l'I.B.G.E. (département PEB et division "espaces verts"), Bruxelles Mobilité, S.N.C.B., Vivaqua, la Région flamande et la commune de Machelen.

Le 7 mars 2016, le fonctionnaire délégué a formulé une série de conditions et a invité le demandeur à déposer des plans modifiés sur pied de l'article 191 du CoBAT.

Les conditions étaient les suivantes:

- prévoir, côté chemin de fer, un raccord reliant le sentier du Keelbeek à la rue du Witloof;
- élargir à 4 mètres la partie stabilisée du nouveau tracé du sentier du Keelbeek et le raccord à la rue du Witloof, ceci en vue de permettre la cohabitation des piétons et des cyclistes, en toute sécurité;
- prévoir un éclairage public pour la zone de passage public sur sol privé;
- élargir les raccords au tracé existant du sentier du Keelbeek afin de rendre le passage plus fluide;
- déplacer le "bâtiment parking" sur le parking à ciel ouvert;
- prévoir un passage contrôlé entre le parking visiteur et le parking du personnel;
- suite au déplacement de l'immeuble de parking, revoir l'aménagement de la bande de terrain entre la rue du Witloof et l'enceinte de la prison pour donner plus d'ampleur à la voirie et aux cheminements piétons;
- revoir l'aménagement du côté de la rue du Witloof, de manière à empêcher que le trafic généré par la prison ne rejoigne la rue de Verdun ou la chaussée de Haecht;
- réaliser un accès correct (pour piétons, cyclistes et véhicules motorisés) à partir du boulevard de la Woluwe jusqu'à l'entrée de la prison, et vice-versa.

Le 22 mars 2016, le demandeur a déposé, sur pied de l'article 191 du CoBAT, des plans modifiés et un complément à l'étude d'incidences et ce en vue de répondre aux remarques formulées lors de la commission de concertation et aux conditions figurant dans la décision du fonctionnaire délégué du 7 mars 2016.

La demande telle que modifiée vise à démolir diverses constructions, à abattre 300 arbres, à construire un complexe pénitentiaire de 1190 places et 537 emplacements de parking (110 couverts et 427 à l'air libre), et à aménager les abords du site; la demande porte également sur l'aménagement d'une amorce de voirie de desserte projetée (sur le territoire de la commune de Machelen) à partir du boulevard de la Woluwe, se raccordant au réaménagement prévu de ce boulevard, et, enfin, sur l'aménagement, autour du futur complexe, d'un passage public pour piétons et cyclistes.

Plus précisément, les modifications apportées sont les suivantes:

1. suppression du bâtiment de parking à côté du "back office", dans le but de décharger la rue du Witloof du trafic automobile; le nombre d'emplacements de parking supprimé à cet endroit étant compensé par ailleurs;

2. réorganisation de la zone de stationnement existante à côté du “corps de garde”, sur laquelle un nouveau plateau de stationnement avec rampe est ajouté (stationnement à l’air libre);

3. prolongation du nouveau sentier du Keelbeek jusqu’à la rue du Witloof et son élargissement à 4 m sur toute la longueur;

4. reconfiguration des flux de circulation;

5. aménagement d’une nouvelle voirie le long du “back office” afin de décharger le trafic de la rue du Witloof.

Cette demande modifiée a été soumise à une nouvelle enquête publique du 21 avril au 20 mai 2016 et a donné lieu à des réclamations individuelles ou collectives, dont certaines émanent d’un seul requérant – 299 demandes à être entendu ont été introduites.

Les réactions portent principalement sur les mêmes points que ceux déjà soulevés lors de la première enquête publique.

La commission de concertation n’a pas donné son avis dans les délais légaux.

Le 9 juin 2016, le Collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles a donné un avis favorable sous conditions.

Les instances suivantes ont été consultées le 1^{er} avril 2016 sur la demande modifiée: Bruxelles Mobilité, Ruimte Vlaanderen, Vivaqua, la commune de Machelen, S.N.C.B., A.N.L.H., I.B.G.E.

La commune de Machelen, Vivaqua et l’I.B.G.E. n’ont pas émis d’avis dans le délai imparti.

Le 24 décembre 2016, le fonctionnaire délégué a délivré le permis d’urbanisme sollicité.

Il s’agit de l’acte attaqué.

Précisons, pour être complet, que le 25 juin 2015, l’I.B.G.E. a délivré le permis d’environnement autorisant l’exploitation de plusieurs installations classées dans le futur complexe pénitentiaire.

Les requérants ont introduit, le 13 août 2015, un recours auprès du Collège d’environnement qui a refusé, le 11 décembre 2015, de délivrer le permis d’environnement.

La s.a. CAFASSO a introduit un recours contre ladite décision devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce dernier a délivré le permis d’environnement sollicité le 9 mars 2017.».

Ce permis d’environnement fait l’objet du recours en annulation et d’une demande de suspension introduits par les mêmes requérants et pendant sous le n° 222.182/XV-3428.

IV. Emploi des langues devant le Conseil d’État

A. Requête en intervention de la Régie des bâtiments

La première requérante en intervention indique qu’elle est soumise à la législation relative à l’emploi des langues en matière administrative; qu’elle doit donc, en vertu de l’article 64 des lois coordonnées sur le Conseil d’État, faire emploi de la langue qui lui est imposée dans ses services intérieurs; que l’article 39 des lois coordonnées renvoie à leur article 17, § 1^{er}; que cette disposition est rédigée comme suit:

« § 1^{er}. Dans ses services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève, ainsi que dans ses rapports avec les autres services

de Bruxelles-Capitale, tout service local établi dans Bruxelles-Capitale utilise, sans recours aux traducteurs, le français ou le néerlandais, suivant les distinctions ci-après:

A. Si l'affaire est localisée ou localisable:

1° exclusivement dans la région de langue française ou de langue néerlandaise: la langue de cette région;

2° à la fois dans Bruxelles-Capitale et dans la région de langue française ou de la langue néerlandaise: la langue de cette région;

3° à la fois dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise: la langue de la région où l'affaire trouve son origine;

4° à la fois dans les régions de langue française et de langue néerlandaise et dans Bruxelles-Capitale, lorsqu'elle a son origine dans une des deux premières régions: la langue de cette région;

5° à la fois dans les régions de langue française et de langue néerlandaise et dans Bruxelles-Capitale, lorsqu'elle a son origine dans celle-ci: la langue désignée au B ci-après;

6° exclusivement dans Bruxelles-Capitale: la langue désignée au B ci-après;

B. Si l'affaire n'est ni localisée ni localisable:

1° si elle concerne un agent de service: la langue dans laquelle celui-ci a présenté son examen d'admission ou, à défaut de semblable examen, la langue du groupe auquel la langue principale de l'intéressé le rattache;

2° si elle a été introduite par un particulier: la langue utilisée par celui-ci;

3° dans tout autre cas: la langue dans laquelle l'agent, à qui l'affaire est confiée, a présenté son examen d'admission. Si cet agent n'a pas subi d'examen d'admission, il emploie sa langue principale»;

qu'elle expose qu'il convient d'examiner l'étendue de l'ensemble du projet pour apprécier dans quelle région linguistique, l'affaire est localisée ou localisable; que le Conseil d'État en a décidé ainsi dans son arrêt n° 237.375 du 14 février 2017 relatif au réaménagement du boulevard de la Woluwe; qu'en l'espèce, le projet comporte, outre la prison, un accès par une voirie privée, située sur le territoire de la Région flamande; qu'un permis d'urbanisme pour cette voirie d'accès a été délivré par la Région flamande le 25 février 2015; et que, puisque l'affaire est localisée sur le territoire de la Région bruxelloise et sur le territoire de la Région flamande, elle doit établir ses écrits de procédure en néerlandais;

qu'elle ajoute que, conformément à l'article 53 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les affaires sont traitées par le Conseil d'État dans la langue dont la législation sur l'emploi des langues en matière administrative impose l'emploi dans leurs services intérieurs aux services dont l'activité s'étend à tout le pays; que, comme indiqué plus haut, il s'agit de la langue néerlandaise en application des articles 39 et 17 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; et qu'il convient donc de renvoyer l'affaire devant une chambre néerlandophone;

B. Requête en intervention de la société de droit australien MACQUARIE CORPORATE HOLDINGS PTY LIMITED, de la société de droit néerlandais P.P.P. INFRASTRUCTURE INVESTMENT B.V. et de la s.a. DENYS N.V.,

Considérant que les deuxième à quatrième requérantes en intervention indiquent qu'elles établissent leur requête en néerlandais; que le projet prévoit

l'accès à la prison par une voirie à créer sur le territoire de la Région flamande; que le projet est donc localisé sur le territoire de la Région bruxelloise et sur celui de la Région flamande; et que le Conseil d'État a déjà jugé que le projet de réaménagement du boulevard de la Woluwe était une affaire localisée sur le territoire de deux régions et devait donc être traité en néerlandais; et que le Conseil d'État doit donc traiter l'affaire en néerlandais;

C. Appréciation du Conseil d'État

1. Textes applicables

L'article 53 des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rédigé comme suit:

« Les demandes d'indemnités, les recours en annulation et les recours en cassation fondés sur les articles 11, 11bis et 14 sont traités dans la langue dont la législation sur l'emploi des langues en matière administrative impose l'emploi dans leurs services intérieurs aux services dont l'activité s'étend à tout le pays.

Si cette législation n'impose pas l'emploi d'une langue déterminée, l'affaire sera traitée dans la langue de l'acte par lequel elle a été introduite devant le Conseil d'État. ».

L'article 39, § 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative du 18 juillet 1966 porte:

« Dans leurs services intérieurs, dans leurs rapports avec les services régionaux et locaux de Bruxelles-Capitale, les services centraux se conforment à l'article 17, § 1^{er}, étant entendu que le rôle linguistique est déterminant pour l'instruction des affaires mentionnées *sub A*, 5^o et 6^o, et *B*, 1^o et 3^o, de ladite disposition. ».

L'article 17, § 1^{er}, des mêmes lois a été cité plus haut.

2. Application

Considérant que le projet de complexe pénitentiaire autorisé par le permis attaqué est entièrement implanté sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'il est vrai qu'en vue de faciliter l'accès à ce complexe et son exploitation, il est également prévu que certains travaux soient réalisés sur le territoire de la Région flamande, principalement une voirie d'accès depuis le boulevard de la Woluwe tout proche et qu'un terrain sera vraisemblablement utilisé pour le chantier; que la partie adverse indique qu'un permis a été délivré le 25 février 2015 par la Région flamande, sans signaler qu'il aurait fait l'objet d'un recours (si c'était le cas, il serait porté devant le Conseil pour les Contestations d'Autorisations);

Considérant que ni la circonstance que le projet attaqué soit susceptible d'avoir des incidences perceptibles sur le territoire de la Région flamande ni celle que la Régie des Bâtiments ait traité le complexe pénitentiaire et ses abords comme

une seule et même «affaire» – ce qui, de son point de vue, peut se justifier pour des raisons évidentes de cohérence – ne doivent conduire à apprécier la localisation de l'«affaire» introduite devant le Conseil d'État autrement que ne le commande l'implantation des ouvrages autorisés par le permis attaqué; qu'à cet égard, la situation ne peut être comparée à celle au sujet de laquelle a été rendu l'arrêt n° 237.375, qui concernait une portion de route située sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, mais indissociable matériellement du reste de la route qui était situé en Région flamande: il s'agissait d'un seul et même ouvrage d'art implanté pour plus de deux kilomètres en Flandre et pour une quarantaine de mètres à Bruxelles;

Considérant qu'en la présente espèce, les permis délivrés ou à délivrer par la Région flamande ne sont pas indispensables à la construction et l'exploitation du complexe pénitentiaire: le terrain a un accès à la rue du Witloof, qui fait la frontière régionale et dont la moitié sud est donc en Région de Bruxelles-Capitale, et pour le chantier, le dossier indique que «la partie du site située en territoire flamand peut être utilisée durant le déroulement du chantier afin de limiter pour le voisinage les éventuelles nuisance dues aux travaux»; qu'en d'autres termes, sans les permis émanant de la Région flamande, le complexe pénitentiaire pourrait quand même être construit (mais avec plus de gênes pour les voisins) et il serait accessible et pourrait être exploité (au risque de causer quelques embouteillages dans le quartier); que l'«affaire» dont le Conseil d'État est saisi est exclusivement située en Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que, par application tant de l'article 17, § 1^{er}, B, 2°, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative que de l'article 53 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'affaire doit être traitée dans la langue de l'acte par lequel elle a été introduite devant le Conseil d'État, à savoir le français;

3. Conséquence

Considérant qu'en application de l'article 65 des mêmes lois, les requêtes en intervention de la Régie des Bâtiments, qui est une autorité administrative soumise aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (ci-après, «lois linguistiques»), déposées le 13 avril 2017 dans la procédure en annulation et le 11 mai 2017 dans la procédure en suspension, et rédigées en néerlandais, sont nulles et leur nullité doit être prononcée d'office;

Considérant que la requête en intervention des sociétés Macquarie Corporate Holdings Pty Limited, PPP Infrastructure Investment B.V. et Denys NV expose que ces trois sociétés sont les promotrices de la s.a. Cafasso qui est en cours

de constitution et ne bénéficie pas encore de la personnalité juridique; que la partie adverse indique que celle-ci, Cafasso, est un partenaire privé que la Régie des Bâtiments a désigné à la suite d'un appel d'offres pour la création, la construction, le financement et la mise à disposition pour une durée de 25 ans du complexe pénitentiaire; que le jour où elle sera constituée, Cafasso sera, au sens des lois linguistiques (art. 1^{er}, 2^o), une personne morale chargée d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que les pouvoirs publics lui ont confiée dans l'intérêt général, et elle sera, à ce titre, soumise à ces lois; qu'aussi longtemps qu'elle n'existe pas et que les actes juridiques nécessaires pour la charger de cette mission n'ont pas été accomplis, elle ne peut agir par elle-même, et, si des droits et obligations lui ont été conférés – notamment par la désignation qu'a faite la Régie des Bâtiments et par le permis attaqué –, ils ne peuvent l'être que sous la condition suspensive qu'elle sera effectivement créée et ils ne peuvent être mis en œuvre que par les personnes qui concourent à sa constitution et dans les conditions qui s'imposeront à elle le jour où elle acquerra la personnalité juridique; qu'il s'ensuit que les trois requérantes en intervention agissent en quelque sorte comme porte-fort ou mandataires par anticipation de la s.a. Cafasso et elles ne peuvent le faire que dans les mêmes conditions que Cafasso, notamment quant à l'application des lois linguistiques; qu'elles étaient en conséquence tenues de rédiger leur requête en intervention en français; que la requête en intervention établie en néerlandais est nulle et doit être rejetée des débats; que leur intervention est irrecevable;

V. Poursuite de la procédure

Considérant que le fond de la demande de suspension n'a pas été examiné par l'auditeur; qu'il y a lieu de rouvrir les débats et d'ordonner le dépôt d'un rapport sur le recours en suspension,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les requêtes en intervention introduites par la Régie des Bâtiments dans la procédure en annulation et dans la procédure en suspension sont nulles et sont rejetées des débats; sa demande en intervention est rejetée.

Article 3.

La requête en intervention introduite par la société de droit australien Macquarie Corporate Holdings Pty Limited, par la société de droit néerlandais P.P.P. Infrastructure Investment B.V. et par la s.a. Denys NV est nulle et est rejetée des débats; leur demande en intervention est rejetée.

Article 4.

Le membre de l'Auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction et d'établir un rapport complémentaire sur le recours en suspension.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le douze juillet deux mille dix-sept par :

M. Michel LEROY,	président de chambre,
M. Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY