

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**LE PRÉSIDENT DE LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 238.808 du 12 juillet 2017

222.182/XV-3428

En cause :

1. **AVCI** Cengiz,  
2. **VERBEECK** Claude,  
3. **MOULIN** Laurent,  
ayant tous trois élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Joël VAN YPERSELE  
et Lia CHAMPOEVA, avocats,  
rue des Colonies 56  
1000 Bruxelles,

contre :

**la Région de Bruxelles-Capitale,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe COENRAETS, avocat,  
rue de la Cambre 36  
1000 Bruxelles.

Parties requérantes en intervention :

1. **la Régie des bâtiments,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> 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<sup>es</sup> Chrystel 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 12 mai 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 de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2017, déclarant le recours introduit contre la décision de refus du Collège d'environnement du 11 décembre 2015 recevable et fondé et confirmant la décision de l'I.B.G.E. du 25 juin 2015 recevable et fondé et confirmant la décision de l'I.B.G.E. du 25 juin 2015 octroyant un permis d'environnement à la s.a. Cafasso 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.

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<sup>es</sup> Joël van YPERSELE et Lia CHAMPOEVA, avocats, comparaissant pour les requérants, M<sup>e</sup> Lara THOMMÈS, *loco* M<sup>e</sup> Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M<sup>e</sup> Guan SCHAIKO, avocat, comparaissant pour la première requérante en intervention, et M<sup>e</sup> Julie VANHOENACKER, *loco* M<sup>es</sup> Christel VAN DEN EYNDEN, François TULKENS et Filip DE PRETER, avocat, comparaissant pour les deuxième, troisième et quatrième parties 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".

L'accusé de réception de dossier complet a été délivré par l'I.B.G.E. le 28 mars 2014 et par le fonctionnaire délégué le 30 avril 2014.

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.

Le 8 mai 2015, l'I.B.G.E. a octroyé une dérogation aux articles 68, § 1<sup>er</sup> et 70 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à la conservation de la nature pour ce qui concerne le chantier en projet.

Dans le cadre de l'instruction de ces demandes, 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 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.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Parallèlement, en ce qui concerne le permis d'urbanisme, le fonctionnaire délégué a formulé, le 7 mars 2016, une série de conditions et a invité le demandeur à déposer des plans modifiés sur pied de l'article 191 du CoBAT.

Il s'agit plus précisément des conditions suivantes:

*“Dat, bijgevolg, de voorwaarden geformuleerd in toepassing van art. 191 BWRO de volgende zijn:*

*I. langs de spoorwegzijde, voorzien in een tweede aftakking die het Keelbeekpad verbindt met de Witloofstraat;*

*II. het verharde deel van het nieuwe Keelbeekpad en de verbinding met de Witloofstraat tot 4 meter verbreden om dit pad in alle veiligheid te kunnen laten gebruiken door fietsers en voetgangers;*

*III. voorzien in openbare verlichting voor de openbare doorgang op privaat domein;*

*IV. de aansluitingen van het nieuwe Keelbeekpad aan het bestaande tracé verbreden om een vlottere doorgang te verzekeren;*

*V. het 'parkeergebouw' verplaatsen naar de open parking;*

*VI. voorzien in een gecontroleerde doorgang tussen de bezoekersparking en de personeelsparking;*

*VII. ten gevolge van de verplaatsing van het parkeergebouw, de inrichting van de strook tussen de Witloofstraat en de omheining van de gevangenis herzien om meer omvang te geven aan de wegenis en aan de voetgangersroute;*

*VIII. de aanleg herzien langs de kant van de Witloofstraat om te verhinderen dat het verkeer, gegenereerd door de gevangenis, de Verdunstraat of de Haachtsesteenweg bereikt;*

*IX. voorzien in een correcte toegang (voor voetgangers, fietsers en motorvoertuigen) vanaf de Woluwelaan tot aan de ingang van de gevangenis en vice versa».*

Le 22 mars 2016, le demandeur a déposé, sur pied de l'article 191 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (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 de permis d'urbanisme 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.

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.

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

Un recours en annulation a été introduit contre ce permis d'urbanisme le 24 février 2017 et une demande de suspension le 21 avril 2017, tous deux enrôlés sous le n° 221.577/XV-3350.

#### *IV. Emploi des langues devant le Conseil d'État*

##### *A. Requête en intervention de la Régie des bâtiments*

La première partie 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<sup>er</sup>; que cette disposition est rédigée comme suit:

« § 1<sup>er</sup>. 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. 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, étant entendu que le rôle linguistique est déterminant pour l'instruction des affaires mentionnées *sub* A, 5° et 6°, et B, 1° et 3°, de ladite disposition.»

L'article 17, § 1<sup>er</sup>, des mêmes lois a été cité plus haut.

### *2. Application*

Considérant que le projet de complexe pénitentiaire dont l'exploitation est autorisée 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 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 dont l'exploitation est autorisée 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>), 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'elle 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<sup>er</sup>.**

Les débats sont rouverts.

#### **Article 2.**

La requête en intervention introduite par la Régie des Bâtiments est nulle et est rejetée 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<sup>e</sup> 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