

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.215 du 21 mars 2024

A. 229.800/XV-4294

En cause :

1. **l'association sans but lucratif  
INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES (IEB),**
2. **l'association sans but lucratif  
ASSOCIATION DU QUARTIER LEOPOLD (AQL),**
3. **l'association sans but lucratif  
GROUPE D'ANIMATION DU QUARTIER  
EUROPÉEN DE LA VILLE DE BRUXELLES,  
DIT « QUARTIER NORD-EST » (GAQ),**  
ayant toutes les trois élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Jacques SAMBON  
et Erim ACIKGOZ, avocats,  
boulevard Reyers, 110  
1030 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme  
THE ONE ESTATE,**
2. **la société anonyme  
THE ONE OFFICE,**  
ayant toutes deux élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Frédéric DE MUYNCK, avocat,  
galerie du Roi, 30  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 20 décembre 2019, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 octobre 2019

délivrant à la société anonyme Brussels Europa un permis d'urbanisme pour démolir les immeubles existants et construire un immeuble de bureaux (29.511 m<sup>2</sup>), de logements (9257 m<sup>2</sup>) et de commerces (849 m<sup>2</sup>) dont le socle est commun jusqu'au niveau de la rue de la Loi et réaliser 3 niveaux de sous-sol à partir de la chaussée d'Etterbeek ».

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 19 février 2020, les sociétés anonymes The One Estate et The One Office demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 4 mars 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M<sup>me</sup> Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2024.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>es</sup> Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Anouk Baudoux, *loco* M<sup>e</sup> Philippe Coenraets, avocate, comparaisant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Frédéric De Muynck, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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*

1. Le 17 décembre 2012, la société anonyme « Brussels Europa » introduit une demande de permis d'urbanisme et une demande de permis d'environnement visant à :

- démolir des immeubles existants et construire un immeuble comprenant 42.681 m<sup>2</sup> de bureaux (niveau chaussée d'Etterbeek), 1158 m<sup>2</sup> de commerce, 1676 m<sup>2</sup> de logements (14 unités) et 123 emplacements de parking, ainsi que l'aménagement de l'esplanade, et à

- exploiter un établissement comportant : des installations de combustion d'une puissance calorifique de 3 x 400 kW, un générateur d'une puissance de 300 kVA actionné par un moteur d'une puissance de 250 kW, des installations de refroidissement d'une puissance électrique de 25 kW et 3 x 95 kW, des transformateurs statiques d'une puissance de 3 x 800 kVA, des ventilateurs (expulsion et pulsion) d'un débit compris entre 22.000 m<sup>3</sup>/h et 60.000 m<sup>3</sup>/h et un parking couvert pour 123 véhicules.

Il en est accusé réception le 2 avril 2013.

Le projet se situe au plan régional d'affectation du sol (PRAS) en zone administrative.

2. Une première enquête publique sur le projet de cahier de charges de l'étude d'incidences sur l'environnement est organisée du 25 mai au 8 juin 2013.

3. Le 19 juin 2013, la commission de concertation émet un avis favorable sur le projet de cahier des charges de l'étude d'incidences.

4. Un règlement régional d'urbanisme zoné (RRUZ) est adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 12 décembre 2013, pour le périmètre de la rue de la Loi et de ses abords. Le bien fait partie du périmètre régi par ce RRUZ.

5. À la suite de cette adoption, l'étude d'incidences sur l'environnement sur les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement du projet est finalisée le 21 février 2014.

6. Le 20 mars 2014, la demanderesse de permis décide d'amender son projet, afin de se conformer aux recommandations de l'étude d'incidences, en application de l'article 138 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

7. Le dossier de demande de permis accompagné de l'étude d'incidences est soumis à une enquête publique du 5 avril au 4 mai 2014 sur le territoire de la ville de Bruxelles et donne lieu à 12 réclamations écrites.

8. Le 14 mai 2014, la commission de concertation émet un avis majoritaire favorable conditionnel.

Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles donne un avis défavorable sur le projet.

9. Le 24 juillet 2014, le fonctionnaire délégué fait application de l'article 191 du CoBAT et impose à la demanderesse la production de plans modificatifs.

10. Le 19 septembre 2014, la demanderesse de permis adresse au fonctionnaire délégué des plans et documents modifiés.

11. Le 17 novembre 2014, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité.

12. Un recours en annulation est introduit au Conseil d'État contre ce permis d'urbanisme par les deux premières parties requérantes et est enrôlé sous le n° A. 214.766/XV-2726.

13. Par un acte notarié publié aux annexes du *Moniteur belge* du 26 janvier 2016, la société anonyme « Brussels Europa » est scindée en deux nouvelles sociétés anonymes dénommées « The One Estate » et « The One Office », toutes deux parties intervenantes dans la présente affaire.

14. Par un arrêt n° 245.528 du 25 septembre 2019, le Conseil d'État annule l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 approuvant le RRUZ.

15. Le 21 octobre 2019, le fonctionnaire délégué retire le permis octroyé le 17 novembre 2014 et délivre un nouveau permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

16. Par son arrêt n° 246.000 du 6 novembre 2019, le Conseil d'État décide qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours introduit contre le permis du 17 novembre 2014 compte tenu du retrait intervenu.

17. Le projet litigieux est voisin du terrain pour lequel une demande de permis d'urbanisme a été introduite, visant à construire un autre immeuble comprenant « 39.586 m<sup>2</sup> de bureaux, 1487 m<sup>2</sup> de commerce, 2994 m<sup>2</sup> de logements (27 unités) et 231 emplacements de parking, à aménager les abords créant une zone de cheminement public entre la rue de la Loi et la rue Jacques de Lalaing ».

Il s'agit du projet d'immeuble « Leaselex », pour lequel un permis d'urbanisme est également délivré le 21 octobre 2019, et dont l'instruction de la demande a fait l'objet d'un examen en parallèle à celle qui a donné lieu à l'acte attaqué.

Ce permis fait l'objet des recours enrôlés sous les n° A 229.799/XV-4293 et A. 280.810/XV-4296.

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèses des parties*

###### *IV.1.1. Le mémoire en intervention*

Les parties intervenantes soulignent qu'il ressort de l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, des statuts de la première partie requérante que, parmi les administrateurs de celle-ci, « il ne peut y avoir plus d'un dixième de membres à titre individuel ».

Elles relèvent également que l'article 22 des mêmes statuts indique que « [...] Lorsqu'il s'agit de décisions relatives aux actions en justice, [...], la décision du CA doit être prise à la majorité des 2/3 des administrateurs présents ou représentés. [...] ».

S'appuyant sur la décision d'agir déposée par cette partie requérante, elles constatent que :

- le conseil d'administration de celle-ci est composé d'un total de douze membres ;
- parmi ceux-ci figurent :
  - cinq associations sans but lucratif,

- quatre « comités » dépourvus de personnalité juridique (EauWaterZone ; Comité le Maritime ; Parcours Citoyen XL ; Comité de quartier Notre-Dame-aux-Neiges),
- trois personnes physiques, membres à titre individuel.

Elles soutiennent que la présence de ces trois personnes physiques excède, sur le total des douze membres, le maximum de 10 % prévu par les statuts précités et en déduisent que, le conseil d'administration n'étant pas régulièrement composé, la décision d'introduire le présent recours a été adoptée par un organe qui n'était pas régulièrement constitué et n'avait donc pas le pouvoir d'engager la première partie requérante. Elles concluent que le recours doit être déclaré irrecevable dans le chef de celle-ci.

#### *IV.1.2. Le mémoire en réplique*

La première partie requérante indique qu'elle a omis d'annexer à sa requête les modifications apportées à ses statuts, le 19 avril 2017, par son assemblée générale, notamment à l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>. Elle dépose cette pièce. Elle conclut qu'en conséquence de cette modification, son conseil d'administration est régulièrement composé de trois membres à titre individuel sur un total de douze membres, de sorte qu'il avait le pouvoir d'engager l'association dans la présente action.

#### *IV.1.3. Le dernier mémoire des parties intervenantes*

Les parties intervenantes estiment que la première partie requérante aurait dû démontrer la régularité de la prise de décision d'ester en justice de son conseil d'administration dans la requête et que c'est donc tardivement qu'elle en apporte la preuve dans son mémoire en réplique.

### *IV.2. Examen*

1. Il apparaît des pièces jointes au mémoire en réplique que la première partie requérante a effectivement modifié ses statuts lors d'une assemblée générale qui s'est tenue le 19 avril 2017 et que l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, des statuts modifiés dispose dorénavant comme suit :

« Parmi les administrateurs, il ne peut y avoir plus de 25 %, arrondis à l'unité supérieure de membres à titre individuel. Si toutefois entre deux assemblées générales procédant aux nominations des administrateurs, le quorum de maximum 25 %, arrondis à l'unité supérieure de membres à titre individuels devait être dépassé (en cas de démission d'un administrateur par exemple), le conseil d'administration reste régulièrement composé ».

2. Ces statuts ont été déposés le 27 juillet 2017.

3. Il en ressort que le conseil d'administration de la première partie requérante est composé de trois membres à titre individuel sur un total de douze membres.

4. Le 20 décembre 2019, ce conseil d'administration était régulièrement composé et constitué pour prendre la décision d'introduire le présent recours.

5. Par ailleurs, les associations sans but lucratif disposant d'une personnalité juridique, à l'instar de toute autre personne morale, sont recevables à introduire un recours à l'encontre d'un permis qui porte atteinte à leur objet social. Lorsque le recours est introduit par un avocat, ce dernier dispose d'un mandat *ad litem*. La partie représentée est ainsi présumée avoir donné un mandat valide, à charge pour la partie qui le conteste de démontrer le contraire, en application de l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En l'espèce, la première partie requérante a, par simple erreur, joint à sa requête ses anciens statuts et a corrigé cette erreur dès le dépôt de son mémoire en réplique. Les parties adverse et intervenantes ne font état d'aucun grief que leur aurait causé cette situation.

6. L'exception n'est pas accueillie.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèses des parties*

#### *V.1.1. La requête*

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 150, 151, 153, § 2, 175, 188 et 190 du CoBAT, des articles 8, 10, 11, 12 et 13 du Titre I<sup>er</sup> et de l'article 6 du Titre VIII du Règlement régional d'urbanisme (RRU), du « principe d'utilité de la participation et des consultations », des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes relèvent, dans une première branche, que l'acte attaqué accorde des dérogations aux articles 8, 10, 11, 12 et 13 du Titre I<sup>er</sup> et à l'article 6 du Titre VIII du RRU, approuvé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006, alors que les mesures

particulières de publicité n'ont pas porté sur ces dérogations, dès lors que le projet était justifié au regard du RRUZ de la rue de la Loi et de ses abords.

Elles relèvent également que la commission de concertation du 15 avril 2014 n'a pas eu à connaître des dérogations au regard des prescriptions du RRU et que l'avis majoritaire, donné le 13 mai 2014, indique d'ailleurs que « le projet respecte les principes du RRUZ en vigueur ».

Elles en déduisent une violation de la procédure de délivrance d'un permis d'urbanisme dérogatoire aux prescriptions du RRU.

Dans une seconde branche, elles critiquent la motivation de l'acte attaqué qu'elles jugent inadéquate, plus particulièrement au regard du critère défini à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du Titre I<sup>er</sup> du RRU (hauteur des constructions).

Elles considèrent, en effet, qu'en ce qui concerne l'article 8, §§ 1<sup>er</sup> et 3, du Titre I<sup>er</sup> du RRU, la motivation de l'acte attaqué ne démontre pas que l'autorité a appréhendé la nature et l'importance de la dérogation dès lors que la moyenne des hauteurs des constructions voisines n'a pas été identifiée. Elles rappellent que l'immeuble litigieux est d'un gabarit projeté de R+23+cabanons techniques, qui culmine à 98,82 mètres, alors que les gabarits avoisinants sont de R+7 ou R+3. Elles font valoir que le projet est hors norme par rapport aux constructions environnantes et que cette différence n'est pas appréhendée par le fonctionnaire délégué. Elles en déduisent une dénaturation des principes du RRU, dès lors que le projet induit un « accroissement de 330 % des gabarits les plus hauts et de 1150 % des gabarits les plus bas ».

Elles constatent que les dérogations aux limites édictées par le RRU sont notamment justifiées par le fait que le projet relèverait des options urbanistiques du Projet urbain Loi (PuL) et exposent en quoi la motivation des permis d'urbanisme est identique sur ce point tant pour le présent projet « Europa » que pour le projet « Leaselex ».

Elles constatent que l'autorité compétente utilise un instrument général, susceptible de s'appliquer à l'ensemble des projets situés dans son périmètre, le PuL, pour écarter les prescriptions du RRU. Elles rappellent que la possibilité de pouvoir s'écarter des prescriptions du RRU par un instrument d'application générale est dûment encadrée dans le CoBAT et que les deux seules possibilités juridiquement admissibles consistent à élaborer soit un plan particulier d'affectation du sol (PPAS), soit un RRUZ. Elles sont d'avis, par ailleurs, que la partie adverse en était convaincue, puisqu'elle avait initié l'élaboration du RRUZ de la rue de la Loi. Elles

estiment que le renvoi au PuL ne peut justifier d'écarter les prescriptions du RRU et considèrent qu'il s'agit d'un détournement de procédure et que ce motif, déterminant dans la motivation de l'acte attaqué, ne peut être admis.

Elles affirment que le motif « d'absence d'impact significatif sur l'environnement » est purement déclaratoire et non autrement explicité et rappellent que le projet est totalement hors gabarit par rapport au quartier avoisinant et implique des impacts majeurs en ce qui concerne le paysage et la mobilité du quartier.

Elles font valoir que l'autorité, en se fondant sur le motif subsidiaire de « la préservation d'une certaine harmonie » et de « la création d'un ensemble urbain cohérent », pour en conclure que « le gabarit du projet répond aux objectifs du Projet urbain Loi et contribue à former, avec ses actuel et futur voisins que sont le Lex 2000 et le Leaselex, un ensemble urbain cohérent appelé à symboliser le renouveau du quartier », n'appréhende pas adéquatement les objectifs du RRU, qu'elles rappellent.

Elles soulignent que le critère n'est pas que les deux bâtiments Brussels Europa et Leaselex forment « un ensemble urbain cohérent appelé à symboliser le renouveau du quartier », dès lors que, dans ce raisonnement, les deux projets litigieux eux-mêmes constituent le point de référence et ce sont eux qui doivent présenter une certaine cohérence alors que, selon les objectifs du RRU, le point de référence est « le bâti existant » et c'est par rapport à lui que l'admissibilité des nouveaux projets doit être appréciée. Elles estiment qu'en procédant de la sorte, l'autorité compétente renverse l'échelle des valeurs et dénature les objectifs du RRU, de sorte que la motivation n'est pas admissible. Elles ajoutent qu'il n'est pas non plus admissible de justifier un projet fondamentalement dérogatoire en termes de gabarit par un autre projet fondamentalement dérogatoire en termes de gabarit qui est autorisé concomitamment (justification du bâtiment Brussels Europa par la proximité du bâtiment Leaselex).

Elles exposent encore que, même dans le respect du RRU, les autorités compétentes sont tenues au bon aménagement des lieux et peuvent donc prescrire des exigences allant « au-delà des prescriptions du règlement régional d'urbanisme » quand elles estiment que la norme ne serait pas suffisante dans un cas d'espèce, mais qu'inversement, aller en deçà des dispositions du RRU requiert l'admissibilité de la dérogation. Elles font valoir que si la Région veut qu'il en soit autrement, elle doit préalablement modifier le RRU afin de modifier les règles d'aménagement du territoire qu'elle se fixe, notamment par l'adoption d'un règlement d'urbanisme zoné. Elles rappellent que, si des dérogations sont tolérées, ce n'est pas pour

permettre de passer outre les directives urbanistiques et d'aménagement régionales plus facilement, mais simplement pour permettre une légère flexibilité dans l'application de ces normes qui peuvent s'avérer trop rigides dans certaines circonstances. Elles soutiennent qu'en l'espèce, « ce n'est pas dans cet esprit-là que des dérogations ont été admises » et qu'il « est manifeste que le projet litigieux est en totale contradiction avec la politique urbanistique régionale qui impose le respect d'une certaine hauteur maximale pour les nouveaux immeubles afin de ne pas dénaturer et porter atteinte de façon irréversible au paysage ».

Elles estiment que le motif qui fait état de l'objectif de « densification » du quartier afin de préserver des espaces libres est également non pertinent et non adéquat puisqu'il est susceptible de s'appliquer à tout projet de construction dont le gabarit excède les limites prescrites par le RRU. Elles concluent qu'un tel motif, s'il était jugé admissible, aurait pour conséquence d'abandonner purement et simplement toute limitation en hauteur des constructions.

Elles considèrent enfin que le motif selon lequel « une tour de cette taille jouera un rôle de signal d'entrée dans le périmètre du Projet urbain Loi » n'est pas pertinent au regard de la justification de la dérogation, dès lors que le fait que la tour puisse constituer un « signal » ne peut en soi être considéré comme l'indice de ce que ce bâtiment s'inscrit dans une relation d'harmonie avec les immeubles qui l'entourent et elles renvoient sur ce point à l'arrêt n° 235.272 du 29 juin 2016.

#### *V.1.2. Le mémoire en réponse*

Sur la première branche, la partie adverse indique que la demande de permis d'urbanisme a été introduite à une époque où le RRUZ n'était encore qu'à l'état de projet, en sorte que les dérogations au RRU ont été sollicitées formellement et que celles-ci sont détaillées dans l'étude d'incidences, dans laquelle on peut lire ce qui suit :

« Il est, en outre, important de signaler, qu'inévitablement le projet analysé par la présente étude d'incidences déroge au RRU actuel. Les dérogations au RRU sont listées et explicitées au chapitre 6 relatif à l'urbanisme ».

Elle en déduit que le dossier contenait toutes les informations nécessaires pour que le public sache à quels articles du RRU le projet dérogeait, en sorte qu'il a pu faire valoir ses observations en parfaite connaissance de cause et que l'enquête publique a donc été régulièrement tenue.

Elle souligne qu'aucune modification n'a été apportée au projet et que seul le cadre réglementaire à prendre en compte lors de la décision a changé, de

sorte que, selon elle, cela n'a pas eu d'influence sur les réclamations introduites durant l'enquête publique. À son estime, que l'on se situe dans le cadre du RRU ou dans celui du RRUZ, ces réclamations ont essentiellement porté sur le gabarit projeté. Elle soutient que la seule conséquence de la mise à néant du RRUZ a été de revenir au contenu du Titre I<sup>er</sup> du RRU, de sorte qu'elle fait valoir qu'aucun décalage n'existe entre les réclamations déposées et le cadre réglementaire qui prévalait à ce moment-là.

Sur la seconde branche, elle rappelle que le caractère acceptable de la dérogation au RRU, octroyée en application de l'article 188, alinéa 2, du CoBAT, relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité délivrante, en sorte que seule une erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée, non démontrée par les parties requérantes en l'espèce, selon elle. Elle renvoie, à ce propos, à l'arrêt n° 239.347 du 11 octobre 2017, qui visait également une dérogation à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du Titre 1<sup>er</sup> du RRU et une hauteur double de la moyenne des constructions entourant le projet.

Elle estime que la motivation de l'acte attaqué relative à la dérogation à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du Titre I<sup>er</sup> du RRU est suffisante et adéquate et reflète l'analyse opérée par le fonctionnaire délégué. Elle soutient que cette motivation expose les motifs qui ont conduit ce dernier à conclure à l'existence d'un intérêt qu'il y avait à accorder ladite dérogation plutôt que d'appliquer la règle et au fait que les objectifs de l'article 8 du Titre I<sup>er</sup> du RRU n'étaient pas remis en cause.

Elle souligne le caractère général et abstrait du RRU, qui ne peut anticiper toutes les situations particulières et qui ne traite que d'une partie des paramètres pouvant être pris en compte pour le bon aménagement des lieux, lequel relève de l'appréciation subjective dont l'autorité doit user, sous réserve de ne pouvoir adopter une position déraisonnable. Elle soutient que les lignes générales tracées par le Titre I<sup>er</sup> du RRU ne dispensent pas de prendre en compte les circonstances particulières, propres au quartier, à son redéveloppement et au projet lui-même, pour examiner le bon aménagement des lieux et justifier les dérogations éventuelles. Elle ajoute qu'il est admis que le fonctionnaire délégué ait égard à des constructions un peu plus éloignées pour justifier la dérogation. Elle estime qu'en l'espèce, la zone géographique étudiée comporte des immeubles de bureaux emblématiques qui présentent également des caractéristiques très différentes des autres immeubles de bureaux (gabarit, pour certains, de plus de 16 niveaux : le Lex, le Berlaymont, le Charlemagne, le Justus Lipsius).

Elle considère qu'il ressort à suffisance du dossier administratif que la question du gabarit et de la hauteur du projet a fait l'objet d'un examen minutieux de sa part.

Elle relève que, dès la demande initiale, la dérogation à l'article 8 du Titre I<sup>er</sup> du RRU a été explicitement précisée par la société anonyme Brussels Europa dans sa note explicative, dès lors que le RRUZ n'était encore qu'à l'état de projet au moment du dépôt de la demande. Elle souligne que l'étude d'incidences faisait également état de ces dérogations et a examiné l'implantation dans la trame urbaine et la volumétrie du projet, ainsi que l'alternative de la réduction de la hauteur de la tour à 77 mètres.

Quant à l'objectif poursuivi par l'article 8 du Titre I<sup>er</sup> du RRU, elle fait valoir que, compte tenu de la situation particulière locale, le demandeur a veillé à intégrer le projet dans un environnement urbain cohérent en réalisant une composition homogène au regard de la présence de certains éléments forts et de hauteurs élevées dans les quartiers avoisinants. Elle souligne qu'il a précisé dans sa note explicative en quoi le projet se décline en deux niveaux d'intégration : le niveau « quartier » et le niveau « ville » et indique qu'il convient également d'avoir égard au fait que, d'une part, le projet est situé à la charnière d'ensembles urbains disparates et que, d'autre part, le site souffre d'un dénivelé important entre la rue Jacques de Lalaing et la rue de la Loi, en sus de la forme allongée de la parcelle et de ses contraintes techniques et constructives importantes. Elle soutient que le projet a eu égard à ces disparités, à la déclivité, au bâti et aux dégagements et espaces qui existent actuellement, dans le choix d'implantation de ses parties les plus et les moins élevées. Elle expose que la partie bureaux se compose de trois volumes distincts et rappelle que la bonne intégration du projet a été soulignée dans l'étude d'incidences.

Elle affirme que, sur la base de l'ensemble de ces éléments, elle a pu correctement apprécier le projet et raisonnablement considérer la dérogation sollicitée à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du Titre I<sup>er</sup> du RRU comme acceptable au regard des objectifs qui la sous-tendent.

Elle rappelle les deux hypothèses prévues par l'article 153, § 2, du CoBAT, soit celle d'une dérogation sollicitée par le demandeur de permis et celle d'une dérogation imposée par le fonctionnaire délégué et souligne que l'objectif de sauvegarde du bon aménagement des lieux ne vise que la seconde hypothèse.

Elle se réfère à la motivation de l'acte attaqué sur les questions de la hauteur du projet et de son intégration urbaine pour considérer qu'elle justifie adéquatement la dérogation au regard de circonstances urbanistiques et architecturales (qu'elles soient relatives au projet lui-même ou à la situation locale) et permet de comprendre les motifs pour lesquels elle a accordé la dérogation

sollicitée et la portée de celle-ci. Elle fait valoir que l'acte attaqué met « ainsi en évidence le fait que l'implantation de la construction qui déroge au RRU en termes de hauteur a été pensée afin d'avoir le moins d'incidences sur le bâti environnant, et pour s'intégrer dans un environnement urbain cohérent au vu de la présence d'autres éléments forts et de hauteurs élevées dans la zone géographique concernée ».

Elle estime que la motivation de l'acte attaqué est suffisante et adéquate et fait valoir que c'est l'ensemble des motifs de l'acte attaqué, et non chacun d'eux pris isolément, qui fondent la décision du fonctionnaire délégué. Elle conclut qu'elle a porté une appréciation stricte du projet par rapport au bon aménagement des lieux, qui n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, même si les parties requérantes ne la partagent pas.

Elle conteste ensuite qu'il puisse être question de détournement de procédure en l'espèce.

#### *V.1.3. Le mémoire en intervention*

Sur la première branche, les parties intervenantes soulignent qu'en application de l'article 188, alinéa 2, du CoBAT, qui renvoie aux articles 153, § 2, et 155, § 2, du même Code, lorsque la dérogation porte sur « le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions », comme en l'espèce, « la demande est soumise aux mesures particulières de publicité », mais qu'aucune de ces dispositions n'impose que les dérogations soient soumises, pour elles-mêmes, aux mesures particulières de publicité, dès lors que seule la demande de permis est soumise à cette obligation. Elles indiquent qu'en l'espèce, les mesures particulières de publicité portaient sur le projet de démolition du bâtiment existant et de reconstruction d'une tour d'une hauteur dérogatoire aux règles en vigueur, et non sur les articles du RRU ou du RRUZ auxquels le gabarit proposé dérogeait.

Elles rappellent que la demande a été soumise à une enquête publique, du 5 avril au 4 mai 2014, lors de laquelle les intéressés ont pu exprimer leurs observations sur le projet et sur le contenu du dossier de demande de permis, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire, et sur la hauteur du projet tout particulièrement.

Elles ajoutent, en ce qui concerne l'avis de la commission de concertation du 14 mai 2014, que le CoBAT ne prévoit pas que cette commission doit se prononcer spécifiquement sur les dérogations demandées ni *a fortiori* sur les dispositions réglementaires auxquelles il est dérogé. Elles soutiennent que cet avis porte, plus largement, sur l'admissibilité de l'ensemble de la demande à l'instruction, ce qui a été le cas en l'espèce.

Elles font valoir que, si le cadre réglementaire applicable a changé depuis 2014, et avec lui les dérogations demandées et accordées, ce n'est pas le cas du projet litigieux. Elles considèrent que les parties requérantes n'établissent pas que l'irrégularité alléguée leur a causé personnellement grief ni qu'elles n'ont pas pu faire valoir leurs réclamations dans le cadre de l'enquête publique, réclamations qui ont toutes, selon elles, reçu une réponse dans l'acte attaqué. Elles ajoutent que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi leur appréciation du projet et du sort à réserver à la demande de permis d'urbanisme aurait été différente si elle avait été fondée sur le RRU plutôt que sur le RRUZ.

Elles indiquent que les dérogations au RRU étaient mises en évidence dans l'étude d'incidences, dès lors que le chargé d'étude avait entamé la rédaction de l'étude d'incidences avant que le RRUZ n'entre en vigueur. Elles précisent que cette étude a examiné la compatibilité du projet tant avec le RRU qu'avec le RRUZ et a été soumise à l'enquête publique, de sorte que les parties requérantes étaient en mesure de faire valoir leurs observations sur la manière dont était appréhendée, à ce stade de l'instruction de la demande, la compatibilité du projet avec le RRU.

Elles en déduisent que l'autorité compétente a pu forger sa décision au regard de l'ensemble des informations recueillies dans le cadre de l'instruction de la demande, en ce compris l'enquête publique, à laquelle le public a pu participer, et que les résultats de cette participation ont été pris en considération, de sorte que l'effet utile de l'enquête publique est respecté. Elles estiment que l'autorité compétente a statué en parfaite connaissance de cause, ce que démontre la décision, motivée, selon elles, au regard du cadre légal et réglementaire en vigueur.

Sur la seconde branche, elles relèvent que l'acte attaqué précise que l'immeuble « dépasse la moyenne des hauteurs des constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré » et en déduisent que la partie adverse a apprécié si une dérogation pouvait être octroyée. Elles font valoir qu'étant donné l'ampleur manifeste de la dérogation au RRU, l'autorité ne pouvait qu'être consciente de la hauteur exceptionnelle du projet au regard de celle des immeubles voisins existants et du fait que le projet excédait très largement la hauteur moyenne de ces derniers, sans chercher à cacher ou diminuer l'importance, ni de la hauteur de la tour, ni du dépassement par celle-ci de la hauteur moyenne des constructions environnantes.

Elles indiquent que « consciente de la nature du projet, de son ampleur au regard des constructions environnantes et de son effet sur le paysage urbain, la partie adverse a néanmoins choisi d'accorder la dérogation sollicitée pour la hauteur

du bâtiment, en connaissance de cause et pour une raison clairement exprimée : créer un signal d'entrée dans le Quartier européen et le périmètre du Projet urbain Loi ». Elles considèrent qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que, d'une part, l'autorité a démontré l'intérêt de déroger à la règle plutôt que de l'appliquer et, d'autre part, qu'elle s'est assurée de la compatibilité du projet avec les objectifs de cette règle. Elles font valoir que le motif pris de l'absence d'incidences négatives notables sur l'environnement est explicité et motivé dans l'acte attaqué, concernant la hauteur du projet spécifiquement dans les termes suivants :

« Que, compte tenu de la hauteur du projet, un recul de 22 mètres a été prévu par rapport à la rue de la Loi ; que ce recul permettra à la lumière de pénétrer au cœur des îlots ; Que l'impact sur les rues adjacentes, notamment en termes de luminosité et de vent, a été examiné dans l'étude d'incidences ; que le projet a été amendé en intégrant les problématiques de lumière et de vent ».

Elles sont d'avis qu'il y est également exposé en quoi le projet contribue à la création d'un ensemble urbain cohérent dans les termes suivants :

« Considérant que le gabarit du projet répond aux objectifs du Projet urbain Loi et contribue à former, avec ses actuel et futur voisins que sont le Lex 2000 et le Leaselex, un ensemble urbain cohérent appelé à symboliser le renouveau du quartier »

et

« Considérant que le contraste de gabarit par rapport aux constructions environnantes est positif dans le sens où il marque la création d'une forme urbaine symbolique pour la rue de la Loi ».

Elles expliquent que le projet opère une « transition » entre le Lex 2000 et le Leaselex qui formeront un ensemble urbain cohérent, adapté au quartier singulier qu'est le Quartier européen, dès lors que, selon elles, il s'agit de faire évoluer le paysage, dans le respect des objectifs du RRU. Elles sont d'avis que cette évolution, à l'œuvre depuis plusieurs années, est d'autant plus cohérente qu'elle suit une politique formalisée dans le schéma directeur « Quartier européen » et le PuL.

Elles exposent ensuite que le quartier est plutôt caractérisé par son éclectisme et font valoir que l'objectif poursuivi dans le Titre I<sup>er</sup> du RRU, soit la préservation « d'une certaine harmonie », n'est pas synonyme d'uniformité totale et doit s'apprécier au regard du contexte particulier dans lequel le projet s'intégrera.

Elles soutiennent que les parties requérantes ne démontrent pas que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le bâti existant (que l'on prenne ou non le projet Leaselex en considération), qui est loin d'être uniforme, est respecté par le projet. Elles affirment qu'il ne peut être question

d'interpréter l'objectif du respect du bâti existant comme ayant pour effet d'interdire de faire évoluer celui-ci, sous peine d'empêcher tout développement urbanistique contemporain sur tout le territoire de la Région, soulignant que cela n'a jamais été l'intention de la partie adverse qui est l'auteur du RRU.

Elles ajoutent qu'il ressort de l'exposé des motifs du Titre I<sup>er</sup> du RRU que le respect du caractère architectural doit être assuré par quartier et donc, en l'espèce, à l'échelle du Quartier européen. Elles rappellent que celui-ci a fait l'objet d'un schéma directeur, approuvé par la Région le 24 avril 2008, qui a donné lieu à l'adoption du PuL. Elles soulignent que tant le présent projet « The One » que le projet voisin « Leaselex » entrent dans les périmètres de ce schéma directeur et du PuL, de sorte qu'il est, selon elles, cohérent que les motivations des permis d'urbanisme autorisant ces deux projets se rejoignent. Elles ajoutent que le PuL est plus spécifique que le RRU, dès lors qu'il ne s'applique pas à l'ensemble du territoire régional, mais à un quartier, singulier et caractérisé principalement par la présence des institutions européennes, ce qui est précisé dans l'acte attaqué, en ces termes : « Considérant que le Projet urbain Loi forme, par rapport au RRU, une expression plus contemporaine, et spécifique au Quartier européen, du bon aménagement des lieux ». Elles soutiennent qu'il n'est pas question d'écarter le RRU sur la base du PuL mais qu'il y est fait référence dans l'acte attaqué pour permettre au public de comprendre la ligne de conduite que la partie adverse a choisi de suivre et le contexte dans lequel s'inscrit le projet.

Elles exposent ensuite qu'il ne saurait être question d'un détournement de procédure dès lors que le fonctionnaire délégué a bien tenu compte des outils planologiques en vigueur et les a considérés pour ce qu'ils sont, à savoir, s'agissant du PuL, d'une ligne de conduite fixée par le Gouvernement régional, qui ne l'exonère pas de l'obligation de procéder à un examen spécifique du projet qui lui est soumis. Si elles font valoir que l'acte est adéquatement motivé et exempt de toute erreur manifeste d'appréciation, elles comprennent que « le public dans son ensemble ne se retrouve pas derrière ce geste urbanistique fort posé par le projet autorisé ». Elles concluent que le projet litigieux est compatible avec les objectifs poursuivis par le Titre I<sup>er</sup> du RRU, dont l'acte attaqué a veillé à ce qu'ils se concilient avec les autres objectifs régionaux, parmi lesquels se trouvent, notamment, la défense de l'attractivité du Quartier européen et ce qui est conforme à l'article 2 du CoBAT qui vise le « développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire ».

Elles estiment que ce que les parties requérantes contestent, en réalité, c'est le choix politique qui a été fait par la Région pour le réaménagement de la rue de la Loi, dont l'acte attaqué est la première traduction « opérationnelle » et

rappellent que la politique urbanistique régionale est fondée tant sur le RRU, à l'échelle globale du territoire régional, que, spécifiquement pour le Quartier européen, sur le schéma directeur et le PuL, dont le projet « The One » constitue la première matérialisation. Elles affirment que le RRU n'a pas été détourné ni vidé de sa substance par l'acte attaqué et que la dérogation demeure l'exception et n'est justifiée ici que par l'intérêt majeur qu'elle représente en termes d'aménagement du territoire, au regard du quartier concerné, qui requiert – aux yeux des autorités régionales, seules compétentes pour en juger, dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le leur – un projet d'une telle envergure. Elles considèrent que la partie adverse a apprécié la situation en connaissance de cause et en s'assurant que la hauteur du projet, souhaitée par le PuL, ne serait pas susceptible d'avoir des incidences négatives notables sur les riverains et le cadre urbain environnant.

Elles concluent qu'au regard de l'ensemble des éléments évoqués dans l'acte attaqué, le choix posé par la partie adverse est parfaitement compréhensible et aurait raisonnablement pu être posé par une autre autorité placée dans les mêmes circonstances, de sorte qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, même si le choix qu'elle a opéré n'emporte pas l'adhésion des parties requérantes.

#### *V.1.4. Le mémoire en réplique*

Sur la première branche, les parties requérantes font valoir qu'en application du CoBAT, l'existence de nouvelles dérogations rendant nécessaire l'organisation d'une nouvelle enquête publique ne dépend pas que des caractéristiques du projet, mais également du cadre réglementaire.

Elles précisent que, lorsqu'un projet comporte des dérogations portant sur le volume, l'implantation ou l'esthétique des constructions, il doit être soumis à une enquête publique et que lorsque le projet est modifié, la seule exception à l'obligation de renouveler l'enquête publique vise l'hypothèse où la modification du projet supprime la ou les dérogations existantes, alors que si le projet modifié génère de nouvelles dérogations, la formalité de l'enquête publique devra être exécutée.

Elles indiquent que c'est la demande dans son ensemble qui est proposée à la participation du public et que ce qui justifie l'enquête publique, c'est bien la dérogation qui s'entend comme le dépassement d'un seuil ou le non-respect d'une modalité édictée par une disposition réglementaire. Elles font valoir que, si une de ces deux conditions (dépassement d'un seuil/non-respect d'une modalité) est modifiée, l'enquête publique doit être réorganisée, sauf si, et uniquement, dans l'hypothèse où la dérogation est supprimée. Elles estiment qu'il en va de même

lorsque ce n'est pas le projet qui est modifié, mais la règle d'application, et font valoir que si la règle est différente, la dérogation est différente.

Elles sont d'avis que la notion de « dérogation » se rapporte à une règle précise qui, si elle est modifiée ou remplacée, implique une nouvelle dérogation. Elles estiment que, si l'annulation du RRUZ avait eu pour effet de supprimer les dérogations, l'enquête publique n'aurait pas dû être renouvelée, mais qu'en l'espèce, l'annulation du RRUZ crée de nouvelles dérogations, relatives au RRU, qui n'ont jamais pu être critiquées par le public concerné.

Elles soulignent les objectifs de l'enquête publique, et notamment le fait que le public doit pouvoir s'exprimer sur la dérogation existante, c'est-à-dire sur le dépassement d'un seuil ou d'une modalité édictée par une règle spéciale. Elles soutiennent que les observations qui peuvent être soulevées lors de l'enquête publique ne se limitent pas au projet en tant que tel mais concernent les règles qui entourent son admissibilité, dont font parties les règles d'urbanisme. Elles considèrent que l'appréciation de l'autorité doit être revue au regard de la nouvelle règle, dès lors que celle-ci doit exprimer l'ensemble des motifs de droit et de fait qui fondent la dérogation. Elles font valoir que les motifs d'admissibilité ou de rejet de la dérogation sont tributaires du texte auquel il est dérogé et qu'il ne suffit pas que le gabarit de l'immeuble n'ait pas été modifié pour que les motifs invoqués soient identiques. Elles indiquent encore que la modification du contexte réglementaire empêche que l'autorité statue au regard de l'ensemble des arguments qui auraient pu être portés à sa connaissance et ajoutent, *mutatis mutandis*, que la réalisation d'un complément à l'étude d'incidences implique également que la demande soit soumise aux mesures particulières de publicité.

Elles affirment qu'en l'espèce, la modification du cadre réglementaire a fondamentalement modifié la substance des dérogations et que si, initialement, le projet était dérogatoire à l'article 6 du Titre VIII du RRU (nombres d'emplacements de parking) ainsi qu'aux articles 4, § 2 (alignement avec la chaussée d'Etterbeek et la rue Jacques de Lalaing), 21, § 2 (présence de locaux aveugles dans les soubassements) et 23, § 3 (rejets d'airs sur la façade à rue) du RRUZ, le projet autorisé par la décision attaquée déroge, quant à lui, aux articles 8, § 1<sup>er</sup> et 3, 10, 11, 12 et 13 du Titre I<sup>er</sup> et à l'article 6 du Titre VIII du RRU, et que le public n'a pas pu se prononcer sur ces nouvelles données. Elles font valoir que, si le projet n'a pas été modifié, l'appréciation de son admissibilité au regard du RRU et du bon aménagement des lieux ne peut être identique à l'appréciation de l'admissibilité du projet au regard du RRUZ.

Elles considèrent qu'il importe peu que l'étude d'incidences ait examiné la conformité du projet au RRU, puisqu'au jour de la réalisation de l'enquête publique, le RRU ne s'appliquait pas au projet et cette enquête publique était uniquement motivée par les dérogations au RRUZ, de sorte que le public n'a pas été sollicité pour se prononcer sur les dérogations au RRU. Elles ajoutent que si celui-ci s'était tout de même prononcé au sujet du RRU, l'autorité n'aurait pu faire autrement que de rejeter ces commentaires, juridiquement non pertinents.

Elles concluent qu'il y a lieu de constater l'absence d'organisation d'une enquête publique régulière, formalité substantielle, et estiment qu'elles n'ont pas pu formuler valablement leurs observations durant l'enquête publique étant donné que celle-ci ne portait pas sur les dérogations finalement octroyées.

Sur la seconde branche, elles relèvent que ni la partie adverse ni les parties intervenantes ne répondent à la critique fondamentale formulée dans la requête, à savoir que le fonctionnaire délégué s'abstient illégalement de déterminer avec précision l'ampleur de la dérogation, alors qu'il s'agit d'un préalable obligatoire à l'admissibilité de celle-ci. Elles jugent que l'absence d'indication précise quant à l'ampleur de la dérogation est illicite et suffit à fonder l'illégalité de la décision attaquée.

Elles considèrent ensuite que les motifs invoqués pour justifier la dérogation ne sont pas admissibles et constatent que les parties adverse et intervenantes tentent, par l'entremise du schéma directeur et du PuL, de déroger aux dispositions réglementaires du RRU, ce qui est contraire, selon elles, au principe de légalité.

Elles rappellent que la politique urbanistique de la Région de Bruxelles-Capitale se développe à travers le CoBAT et les textes réglementaires qui en découlent et soulignent la nature non contraignante du schéma directeur et du PuL, qui visent uniquement à définir les grandes lignes de la politique urbaine du quartier, sans pour autant permettre de déroger aux dispositions réglementaires du RRU.

Elles soulignent que, si l'autorité est en droit d'adopter des instruments indicatifs qui guident son action, ces textes ne peuvent se substituer aux textes réglementaires et n'ont pas de caractère contraignant tant qu'ils n'ont pas été traduits à travers les instruments légaux qui nécessitent un processus d'adoption entouré de toutes les garanties procédurales requises. Elles précisent qu'à ce jour, ni le schéma directeur ni le PuL n'ont été traduits au moyen de dispositions générales permettant leur application légale.

Elles constatent ensuite que ce schéma directeur et ce PuL fondent, presque à eux seuls, la justification de la dérogation et qu'il s'agit de motifs déterminants. Elles relèvent que, dans la logique de la partie adverse, ces instruments pourraient servir de justification à tout projet en hauteur dans le quartier, ce qui démontre, selon elles, le caractère stéréotypé et non circonstancié de la dérogation. Elles notent que c'est au moyen des mêmes motifs qu'est justifiée la réalisation de la tour voisine et en déduisent qu'à l'avenir, il suffirait à l'autorité d'adopter des lignes de conduites, en dehors de tout cadre législatif pour justifier des dérogations majeures aux règlements urbanistiques dans les quartiers bruxellois, ce qui constitue un procédé contraire au principe de légalité.

Elles ajoutent que le caractère abstrait et général du RRU, tel que souligné par la partie adverse, n'est pas un motif de dérogation adéquat, dès lors qu'il vise justement à anticiper l'ensemble des situations particulières qui se développent, tout en veillant à maintenir l'harmonie urbanistique de la Région. Elles relèvent que les normes établies dans le RRU, notamment en matière de gabarit, ne consistent pas en des indications abstraites et objectives mais sont des indications qui prennent en compte la réalité du quartier dans lequel s'insère l'immeuble à bâtir, puisque le gabarit autorisé dépendra de celui des immeubles voisins. Elles soulignent par ailleurs que le CoBAT a anticipé la possibilité d'aménager le RRU au sein d'un périmètre précis dans le cas où ce dernier ne serait plus pertinent et que la réalisation de PPAS et de règlements d'urbanisme zonés, ou plus récemment de plans d'aménagement directeurs, permet ainsi de déroger aux normes du RRU de manière globale et ne pose pas de difficultés particulières dans leur application sur d'autres portions du territoire bruxellois.

Elles estiment que l'éclectisme des gabarits du quartier n'est pas un motif admissible de la dérogation et soulignent que le RRU prend déjà en considération cet éclectisme dans le calcul de la hauteur autorisée puisque l'article 8, § 1<sup>er</sup>, impose d'identifier la hauteur de l'ensemble des constructions voisines, en ce compris celles qui sont séparées par des voiries. Elles font valoir que les parties adverse et intervenantes occultent le fait que, si le quartier est éclectique, il existe encore de nombreuses constructions de hauteur limitée et que les autres constructions citées (principalement les immeubles occupés par les instances européennes), s'ils forment des monoblocs imposants, ne disposent pas d'une hauteur comparable à celle du bâtiment projeté.

Enfin, elles exposent que la réalisation d'un « signal urbain », évoqué dans l'acte attaqué, n'est pas un critère admissible. Elles rappellent que, si des dérogations sont tolérées, ce n'est pas pour permettre de passer outre les directives urbanistiques et d'aménagement régionales, mais pour permettre une certaine

flexibilité dans l'application de ces normes qui peuvent s'avérer trop rigides dans certaines circonstances. Elles considèrent que la volonté de créer un « signal urbain » est l'exemple type d'une dérogation qui ne se justifie pas au regard de contraintes techniques ou pour compenser une application stricte de la règle, mais qui découle uniquement de la volonté de l'autorité de réaliser des constructions hautes. Elles relèvent qu'il ressort du PuL que la tour « Europa/The One » autorisée par l'acte attaqué ne serait que la première pierre dans la réalisation d'un nouveau quartier créé en hauteur, de sorte que, ce faisant, elle perd son caractère de « signal urbain » individuel. Elles ajoutent que cela démontre que la dérogation n'est pas justifiée au regard des circonstances particulières de la réalisation de la construction litigieuse mais s'insère dans le cadre d'une politique globale de réaménagement du quartier, politique qui ne peut se mettre en place que par la réalisation des outils institués par le législateur ordonnancier, et non par le recours abusif à l'octroi de dérogations.

Elles considèrent que le motif d'absence d'incidences du projet sur l'environnement n'est pas démontré et font valoir qu'au contraire, le projet, par sa hauteur et sa densité, aura des incidences non négligeables, ce qu'elles développent dans leurs deuxième et troisième moyens.

Elles concluent que l'octroi de la dérogation est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation et ne respecte pas les balises légales et jurisprudentielles existantes.

#### *V.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse*

Sur la première branche, la partie adverse rappelle tout d'abord que l'étude d'incidences mentionne les dérogations au RRU puisque la rédaction de ladite étude a débuté avant l'adoption du RRUZ.

Elle estime que les parties requérantes ont eu l'occasion de faire valoir leurs observations dans le cadre de l'enquête publique compte tenu du fait que l'étude d'incidences faisait partie des documents soumis à enquête publique.

Enfin, elle relève qu'aucune modification n'a été apportée au projet, seul le cadre réglementaire à prendre en compte lors de l'adoption de la décision ayant changé. Elle en déduit que ce changement n'a eu aucune incidence sur les réclamations introduites lors de l'enquête publique puisqu'elles ont essentiellement porté sur le gabarit projeté. Par ailleurs, elle soutient que l'annulation du RRUZ a eu pour conséquence de revenir au contenu du Titre I<sup>er</sup> du RRU et, de ce fait, qu'aucune

discordance n'existe entre les réclamations déposées et le cadre réglementaire qui prévalait à ce moment-là.

Elle conclut qu'il ne peut être contesté que l'enquête publique a eu un effet utile et que la partie adverse a statué en parfaite connaissance de cause comme en atteste la motivation de l'acte querellé.

Sur la seconde branche, elle rappelle que le caractère acceptable de la dérogation relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité délivrante, en sorte que seule une erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée.

Elle relève qu'en l'espèce, pour accorder la dérogation, la partie adverse s'est appuyée notamment sur l'étude d'incidences, en vérifiant celle-ci, et a pris en compte la hauteur des bâtiments constituant le cadre urbain environnant.

Elle estime que pareille motivation qui justifie la dérogation au regard des circonstances urbanistiques et architecturales du projet (qu'elles soient relatives au projet lui-même ou à son contexte) est adéquate et permet de comprendre les motifs qui ont conduit la partie adverse à accorder la dérogation.

Elle est d'avis qu'il ressort également de cette motivation que la partie adverse a conscience de l'ampleur de la dérogation en ce qu'elle précise que « l'immeuble dépasse la moyenne des hauteurs des constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré ». Elle conclut que celle-ci a, partant, apprécié en pleine connaissance de cause la nécessité d'accorder ou de refuser la dérogation.

Elle conclut que la motivation de l'acte attaqué relative à la hauteur du bâtiment est, quant à l'admissibilité de la dérogation à l'article 8 du Titre I<sup>er</sup> du RRU, suffisante et adéquate et permet ainsi aux parties requérantes de comprendre les raisons pour lesquelles il a été fait droit à la demande de dérogation.

Elle affirme que la partie adverse a également porté une appréciation stricte du projet quant au bon aménagement des lieux et que ce n'est pas parce que les parties requérantes ne partagent pas cette appréciation qu'elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, en ce que la partie adverse s'est référée au Schéma Directeur et au « Plan Urbain Loi » pour justifier la dérogation, elle est d'avis que rien ne lui interdit d'inclure ce dernier dans la motivation de l'acte attaqué pour justifier l'acceptation de la dérogation, bien au contraire. Elle soutient que ce document

permet justement au public de comprendre la ligne de conduite suivie et le contexte dans lequel s'inscrit le projet.

Elle conclut que le projet est compatible avec les objectifs poursuivis par le Titre I<sup>er</sup> du RRU et que la dérogation se justifie par le fait qu'elle a veillé à ce que le projet s'intègre dans l'environnement urbain. Elle affirme avoir apprécié le projet en parfaite connaissance de cause en s'assurant notamment qu'il n'ait pas d'impact négatif notable sur le cadre urbain environnant et les riverains.

#### *V.1.6. Le dernier mémoire des parties intervenantes*

Dans leur dernier mémoire, à propos de la première branche, les parties intervenantes affirment à nouveau que « dans le système mis en place par le CoBAT, la disposition réglementaire [qui prescrit l'enquête publique] a pour rôle de tracer la limite au-delà de laquelle la caractéristique du projet qu'elle encadre doit être soumise à la consultation du public, pas d'être l'objet de cette consultation ».

Elles rappellent encore qu'« il existe quantité de procédures d'instruction de demandes de permis qui font l'objet de mesures particulières de publicité et qui, après modification du projet, ne nécessitent pas de recommencer ces mesures particulières de publicité » et qu'il s'agit même de « la principale raison d'être des dispositions actuellement consacrées aux articles 126/1, 177/1, 188/4 et 191 du CoBAT et qui sont directement issue de la jurisprudence [du Conseil d'État] ».

Elles contestent ensuite le caractère transposable de la jurisprudence citée dans le rapport de l'auditorat.

Elles contestent également que la note explicative accompagnant la demande de permis d'urbanisme litigieuse énumère les dérogations au RRU qu'implique le projet « sans autre justification ». Selon elles, le préambule de cette note explicative « est on ne peut plus clair quant à la raison d'être du projet » et constitue « une première justification, générale, des dérogations demandées : il s'agissait de répondre à la conception du bon aménagement des lieux du quartier que défendait la Région (à un point tel qu'elle avait suspendu l'instruction de la demande précédente, qui s'inscrivait, elle, dans le cadre du RRU) ». Par ailleurs, elles affirment que « chacune des dérogations au RRU a fait l'objet d'une justification spécifique dans la note explicative » et que celle-ci « contient des explications détaillées de la manière dont le projet a été pensé pour s'inscrire dans les principes du “projet de RRUZ, expression la plus récente de la conception que la Région se fait du bon aménagement des lieux” (pour reprendre les termes utilisés en

page 7 de la note, sous le titre D). Ces explications sont également autant de motifs appuyant les dérogations au RRU ».

Elles soutiennent à nouveau que, dès l'introduction de la demande de permis, le public et les membres de la commission de concertation disposaient donc de toutes les informations nécessaires pour identifier les aspects du projet qui dérogeaient au RRU et pour comprendre les raisons de ces dérogations.

Elles ajoutent que l'analyse des incidences du projet dans l'étude d'incidences a permis au public et aux membres de la commission de concertation d'appréhender adéquatement les effets potentiels du projet, en ce compris des aspects de celui-ci qui dérogent aux principes du RRU.

Elles estiment ces constatations d'autant plus établies en ce qui concerne les trois parties requérantes que celles-ci ont déposé, durant l'enquête publique, une réclamation commune, dans laquelle elles écrivaient, entre autres choses, ce qui suit :

- « Nous demandons qu'aucun permis dérogatoire [...] au RRU ne soit délivré avant que le Conseil d'État ne se prononce sur les recours introduits contre les arrêtés [d'adoption du RRUZ et donnant instruction à la Ville d'élaborer un PPAS]. Sans un RRUZ valable, les permis ne peuvent pas être délivrés dès lors qu'ils sont démesurément dérogatoires au RRU [...] » ;
- « En l'absence de RRUZ valable, les projets doivent en réalité respecter les prescriptions du RRU [...]. »

Elles en déduisent que les parties requérantes avaient, lors de l'enquête publique, une parfaite connaissance de l'articulation du RRU et du RRUZ et une position très claire sur la place à réserver au RRU dans l'examen de la demande de permis puisqu'elles demandaient que le projet respecte le RRU et qu'aucune dérogation n'y soit accordée. Elles sont d'avis que, « dans pareil cas de figure, il est évident que la position des requérantes n'aurait pas varié d'un iota si l'enquête publique avait été recommencée en listant, sur les avis d'enquête, les articles du RRU auxquels le projet n'est pas conforme (information qui, rappelons-le encore une fois, se trouvait dans la note explicative et dans l'étude d'incidences) ».

Elles affirment qu'en toute hypothèse, « c'est aux requérantes de démontrer en quoi leur appréciation du projet et du sort à réserver à la demande de permis d'urbanisme aurait été différente si l'enquête publique avait mis en exergue le RRU plutôt que le RRUZ ».

À propos de la seconde branche, elles relèvent, tout d’abord, que le fonctionnaire délégué a, en l’espèce, autorisé la construction d’une tour de 94 mètres de haut, éclairé notamment par une étude d’incidences très détaillée, lui apportant les éléments d’information relatifs à la hauteur du projet et à son intégration dans son environnement, lui traçant notamment les *skylines* de la rue de la Loi, de la chaussée d’Etterbeek et de la rue Jacques de Lalaing. Elles estiment que « Face à un tel projet, il n’est pas sérieusement soutenable que la détermination de la moyenne des hauteurs des constructions sises sur les terrains avoisinant le terrain considéré aurait été “nécessaire” pour apprécier l’importance de la dérogation au RRU ».

Selon elles, on peut « affirmer de manière catégorique que le fonctionnaire délégué avait pleinement conscience de l’importance de la dérogation au RRU qu’impliquait le projet » et « il est compréhensible, dans un tel cas, qu’il n’a pas jugé utile de procéder au calcul de la moyenne des hauteurs des constructions voisines de référence : le parti pris du projet rendait la comparaison avec cette moyenne sans pertinence ».

Elles soutiennent que, peu importe que le dépassement soit de 10 centimètres ou de 10 mètres, ce qui compte, c’est de savoir si ce dépassement répond à l’appréciation que se fait l’autorité délivrante du bon aménagement des lieux considérés, n’est pas susceptible d’avoir des incidences négatives notables sur son environnement et est conforme aux objectifs poursuivis par le Titre I<sup>er</sup> du RRU, ce qui est, selon elles, le raisonnement qu’a détaillé le fonctionnaire délégué dans la motivation de l’acte attaqué.

Elles précisent encore que la tour autorisée présente une hauteur de 94 mètres et non de 114 mètres, comme initialement prévu.

S’agissant du second grief de la seconde branche, elles contestent que le schéma directeur et, surtout, le PuL constituent les éléments déterminants de la justification de la dérogation au RRU. Selon elles, le fonctionnaire délégué expose dans l’acte attaqué que, « depuis de nombreuses années, les autorités publiques entendent revaloriser le Quartier européen (notamment en réaménageant les espaces publics, favorisant la mixité des fonctions et confirmant la présence européenne par la création de nouveaux bureaux) et que le travail de réflexion mené à cet égard a conduit à développer une appréciation du bon aménagement des lieux spécifique au Quartier européen, qui s’écarte de certains des principes établis, pour l’ensemble du territoire régional, par le RRU ». Elles ajoutent qu’il précise « que cette conception du bon aménagement des lieux, plus contemporaine et spécifique au Quartier européen, s’exprime dans le schéma directeur approuvé en 2008 et dans le “Projet Urbain Loi” approuvé en 2010 ». Elles soutiennent que « ces deux instruments

d'orientation, dépourvus de toute valeur contraignante, ne constituent évidemment pas, pour cette raison, « les éléments déterminants de la justification de la dérogation au RRU » ; c'est la manière de concevoir désormais le bon aménagement du Quartier européen qui l'est ». Elles affirment qu'ils ne sont évoqués que dans un but contextuel, pour montrer que « l'appréciation du bon aménagement des lieux qui est décrite dans l'acte attaqué n'est pas suspecte de ne l'être qu'aux fins de la délivrance du permis sollicité ; qu'il s'agit véritablement d'une vision nouvelle qui couvre l'ensemble du quartier ».

Elles affirment ainsi que le schéma directeur et le PuL ne sont pas le fondement de la décision d'octroi de la dérogation mais « sont, au même titre que cette décision, le produit de la nouvelle vision du bon aménagement du Quartier européen que décrit la motivation de l'acte attaqué ».

Elles ajoutent ensuite que dans l'arrêt n° 235.272 du 29 juin 2016, il n'est pas jugé que le RRU est dénaturé par l'octroi de la dérogation mais que cet octroi n'est pas suffisamment motivé. Elles estiment qu'une telle conclusion est la seule conforme à la *ratio legis* du CoBAT, puisqu'aucune des dispositions encadrant l'octroi des dérogations aux règlements d'urbanisme ne pose la moindre limite à la possibilité de déroger (contrairement aux dérogations aux plans d'affectation du sol et aux permis de lotir, qui ne peuvent porter atteinte aux données essentielles du plan ou du permis). Elles sont d'avis qu'à la condition que l'autorité compétente motive adéquatement son choix d'accorder une dérogation quantitativement très importante, et écarte ce faisant tout doute quant à la commission d'une erreur manifeste d'appréciation, il n'appartient pas au Conseil d'État de juger de l'opportunité de cette décision.

## V.2. Examen

### *Sur la première branche,*

1. L'article 153, § 2, du CoBAT, tel qu'applicable à la décision attaquée, dispose comme suit :

« [...] Le fonctionnaire délégué peut déroger aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul, soit dans le cas visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, soit lorsque la dérogation est sollicitée dans la demande.

Lorsque la dérogation porte sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, la demande est soumise aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151. [...] ».

2. Les mesures particulières de publicité impliquent l'organisation d'une enquête publique et la saisine de la commission de concertation. Tant la participation du public que la consultation de la commission de concertation doivent porter sur le projet qui fait l'objet de la demande de permis mais aussi sur les aspects de celui-ci qui dérogent aux dispositions réglementaires applicables. L'objectif de l'enquête publique est de permettre au public concerné d'attirer l'attention de l'autorité sur certaines problématiques que pourrait engendrer un projet et, notamment, son impact sur l'environnement. Une dérogation impliquant par définition le dépassement d'un seuil ou le non-respect d'une modalité édictée par la disposition réglementaire, celle-ci doit être correctement identifiée dans l'avis d'enquête publique afin de donner un effet utile à celle-ci, à savoir permettre au public d'émettre ses éventuelles observations en parfaite connaissance de cause des dérogations qu'implique le projet.

3. L'article 126/1 du CoBAT prévoit de manière précise les hypothèses dans lesquelles une enquête publique ne doit pas être recommencée, à savoir notamment que, lorsque des plans modificatifs sont introduits, ces plans ne donnent pas lieu à une nouvelle enquête publique s'ils emportent la suppression d'une dérogation.

4. La tenue d'une enquête publique, lorsqu'elle est imposée, constitue une formalité substantielle. Les autorités ne peuvent se dispenser de l'organiser et elles doivent en assurer l'effet utile.

5. Toutefois, celui qui critique une décision n'a intérêt à invoquer l'irrégularité de l'enquête préalable que si le vice qu'il dénonce l'a empêché d'exercer son droit de réclamation en connaissance de cause. Le moyen est donc irrecevable à défaut d'intérêt lorsqu'il est avéré que la partie requérante a pu exercer utilement son droit de réclamation, sous la réserve de l'application, le cas échéant, de l'article 2, § 5, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Arhus le 25 juin 1998.

6. En l'espèce, il ressort de l'exposé des faits que lorsque la demande initiale de permis d'urbanisme a été introduite, le 17 décembre 2012, le RRU du 21 novembre 2006 lui était applicable. Le RRUZ n'a été approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que postérieurement, le 12 décembre 2013. L'étude d'incidences sur l'environnement réalisée sur le projet a été finalisée le 21 février 2014 pour tenir compte de ce RRUZ.

7. Dans la note explicative jointe à la demande initiale de permis d'urbanisme, il est notamment indiqué ce qui suit :

« la présente note explique donc les situations de fait et de droit, puis développe le parti architectural et sa conformité au “bon aménagement des lieux” défini par le PuL et par le projet de RRUZ. Bien entendu, un tel projet déroge au RRU actuel. Les dérogations au RRU sont donc listées et motivées dans ce document, notamment au regard de ce que prévoit le projet de RRUZ ».

8. Après avoir longuement exposé en quoi le projet est notamment conforme au projet de RRUZ, cette note explicative reprend une énumération des dérogations au RRU que suscite le projet et précise ce qui suit à propos, notamment, de la dérogation à l'article 8 du Titre 1<sup>er</sup> de celui-ci (relatif à la hauteur) :

« Le projet est une construction isolée et répond à la Section 2 du Titre I du RRU.

Le projet déroge à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du même Titre : en effet, la hauteur de l'immeuble dépasse la moyenne des hauteurs des constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré.

Cela est justifié par la volonté d'intégrer le bon aménagement des lieux défini par le PuL et repris dans le projet de RRUZ et l'arrêté du 16 décembre 2010 relatif au futur PPAS de la rue de la Loi [...].

La hauteur et les reculs des volumes rejoignent donc l'intention d'une densification du quartier, la définition d'un caractère ouvert pour les ilots, et ce dans le respect du maillage des voiries existantes et de la création d'une forme urbaine symbolique.

Le projet déroge également à l'article 8, § 3, qui prévoit que la hauteur des constructions comprend les cabanons d'ascenseur, qui doivent être intégrés dans le volume de la toiture.

En effet les contraintes techniques des ascenseurs équipant des immeubles d'une telle hauteur engendrent un dépassement d'1 mètre de la hauteur des acrotères fixés à 114 mètres depuis la rue de la Loi.

Toutefois, ce dépassement est très limité et par ailleurs implanté au centre de la toiture du bâtiment, de sorte que le cabanon ne sera pas perceptible depuis les niveaux piétonniers ».

9. En ce qui concerne l'étude d'incidences, finalisée le 17 février 2014, elle reprend l'énumération des dérogations au RRU et comporte, notamment, certaines constatations à leur sujet. S'agissant de la dérogation à l'article 8 du Titre I<sup>er</sup> du RRU, il est précisé ce qui suit :

« À l'exception des deux dernières dérogations, ces dérogations concernent donc le Titre I du RRU. L'article 1, § 1, du RRUZ précise cependant que “le présent règlement abroge et remplace le Titre I du Règlement régional d'urbanisme – Caractéristiques des constructions et de leurs abords – tel qu'approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006”, et ce dans les limites d'un périmètre englobant la parcelle de projet.

Conformément au cahier des charges de l'étude d'incidences, nous n'analyserons donc pas plus avant ces dérogations, mais nous nous concentrerons sur l'analyse de la conformité du projet au RRUZ au point suivant ».

10. L'auteur de l'étude procède ensuite à une analyse des dérogations que le projet suscite au regard du RRUZ, de même qu'en ce qui concerne les alternatives au projet.

11. Enfin, à la suite de l'entrée en vigueur du RRUZ, le 9 février 2014, le projet est amendé et des plans modifiés sont introduits le 21 mars 2014. La note explicative jointe à cette demande de permis amendée indique que les demandes de dérogations visent les articles 4, § 2, 21, § 2, et 23, § 3, du RRUZ, ainsi qu'une demande de dérogation au RRU, visant son article 6 du Titre VIII (nombre d'emplacements de parking).

12. Il n'est ni contesté ni contestable que l'avis de l'enquête publique, organisée du 5 avril au 4 mai 2014, ne fait pas mention des dérogations au RRU qu'implique le projet modifié en termes de hauteur et d'implantation. Cette enquête ne porte, à ces égards, que sur les dérogations au RRUZ.

13. Dans la réclamation commune déposée par les parties requérantes, celles-ci indiquent notamment ce qui suit :

« Nous demandons qu'aucun permis dérogatoire [...] au RRU ne soit délivré avant que le Conseil d'État ne se prononce sur les recours introduits contre les arrêtés [d'adoption du RRUZ et donnant instruction à la Ville d'élaborer un PPAS]. Sans un RRUZ valable, les permis ne peuvent pas être délivrés dès lors qu'ils sont démesurément dérogatoires au RRU et au PRAS. D'autre part, et dans le cas où le RRUZ et l'arrêté PPAS devaient être considérés comme valables, nous estimons que les permis ne doivent pas non plus être délivrés dès lors qu'ils ne sont pas conformes au bon aménagement des lieux du quartier et dérogent aux arrêtés précités, tant du point de vue des affectations que du point de vue des gabarits qu'ils proposent ».

14. Certes, ce faisant, les parties requérantes indiquent leur opinion clairement défavorable au projet au regard des dérogations qu'il implique aux dispositions du RRU. Toutefois, dès lors que l'enquête publique ne portait pas sur ces dérogations, les parties requérantes n'ont pu développer leur argumentation plus avant sur ces points et ont articulé leurs critiques par rapport aux dispositions du RRUZ.

15. À la suite de l'annulation du RRUZ par l'arrêt n° 245.528 du 25 septembre 2019, la partie adverse a procédé au retrait du permis d'urbanisme initial du 17 novembre 2014 et a délivré, le 21 octobre 2019, le permis d'urbanisme attaqué, sans soumettre à nouveau le projet aux mesures particulières de publicité.

16. Or, par l'effet de l'annulation du RRUZ, le projet implique des dérogations au RRU, notamment en termes de volume et d'implantation, à propos desquelles le public concerné n'a pas pu se prononcer en toute connaissance de cause, l'enquête publique initiale ne leur ayant pas permis de s'exprimer utilement à leur égard.

17. Par conséquent, la première branche du premier moyen est recevable et fondée.

#### *VI. Autres moyens et seconde branche du premier moyen*

Les autres moyens et la seconde branche du premier moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

#### *VII. Indemnité de procédure et dépens*

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les autres dépens sont également mis à la charge de la partie adverse, dont les droits de rôle de 600 euros.

Quant aux contributions visées à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure et payées par les parties requérantes, il y a lieu de les réduire à la somme de 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par partie requérante ». En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête. En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement des deux contributions indûment perçues, en l'espèce.

**PAR CES MOTIFS,**

## LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 octobre 2019 délivrant à la société anonyme Brussels Europa un permis d'urbanisme pour démolir les immeubles existants et construire un immeuble de bureaux (29.511 m<sup>2</sup>), de logements (9.257 m<sup>2</sup>) et de commerces (849 m<sup>2</sup>) dont le socle est commun jusqu'au niveau de la rue de la Loi et réaliser 3 niveaux de sous-sol à partir de la chaussée d'Etterbeek, est annulée.

### **Article 2.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence du tiers chacune.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

### **Article 3.**

Les deux contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service Public Fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 21 mars 2024, par la XV<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,  
Marc Joassart,  
Élisabeth Willemart,  
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly