

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.247 du 25 juin 2024

A. 233.121/XV-4698

En cause :

J.T.,

ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

Bruxelles Environnement,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier DI GIACOMO, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 mars 2021, la partie requérante demande l'annulation du « permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué le 17 décembre 2020 à Bruxelles Environnement pour "aménager une aire de jeux d'ampleur régionale de 9.428 m²" sur le site de l'hippodrome de Boitsfort (réf. 16/PFU/1692959) ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 mai 2021, Bruxelles Environnement demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 25 mai 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant à l'annulation du permis d'urbanisme attaqué, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 mai 2024 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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. À une date située entre le 28 septembre et le 31 octobre 2018, Bruxelles Environnement introduit une demande de permis unique portant sur l'aménagement d'une aire de jeux d'ampleur régionale (9.428 m²) en complément de l'aménagement du parc de loisirs Drohme sur le site de l'ancien hippodrome de Boitsfort.

Est notamment joint à cette demande un rapport d'incidences.

2. Un accusé de réception de dossier complet est notifié le 26 juillet 2019.

3. Une enquête publique est organisée par la commune d'Uccle du 3 au 17 septembre 2019. L'avis d'enquête publique indique que la demande est soumise aux mesures particulières de publicité pour les motifs suivants :

« - application de la prescription générale 0.3. du PRAS (actes et travaux dans les zones d'espaces verts, publics ou privés) ;
- application de l'article 147 du CoBAT : demande soumise à rapport d'incidences : aménagement d'une propriété plantée de plus de 5.000 m² (annexe B, rubrique 20) ».

4. Le 8 octobre 2019, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle émet un avis favorable.

5. Le 16 octobre 2019, la commission de concertation émet un avis favorable conditionnel non unanime.

6. Par un courrier du 3 février 2020, le fonctionnaire délégué notifie sa décision de faire application de l'article 191 du CoBAT en imposant à la demanderesse de permis de déposer des plans modifiés répondant à différents objectifs et conditions.

7. Des plans modifiés et une nouvelle note explicative sont déposés par Bruxelles Environnement.

8. Le 17 décembre 2020, le fonctionnaire délégué délivre sous conditions le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

Il fait l'objet d'un affichage du 6 au 20 janvier 2021.

9. Un autre recours en annulation est introduit contre le même acte. Il est enrôlé sous le numéro G/A 233.124/XV-4699.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant indique qu'il est riverain du site d'implantation, son domicile étant situé à 180 mètres, à vol d'oiseau, de la piste de l'hippodrome et qu'il dispose d'un accès direct au site via l'entrée située drève du Comte, non loin du parking situé sur la même drève. Il ajoute que la « poche » dans laquelle prendra place le projet est la plus proche de son domicile, à 200 mètres de son habitation.

Il rappelle que la qualité de riverain ne s'examine pas uniquement en fonction de la contiguïté des parcelles concernées, mais aussi au regard de la nature, de l'ampleur et de la localisation du projet. À cet égard, il indique que le site d'implantation est affecté, pour partie, en zone forestière au plan régional d'aménagement du sol (PRAS) et est, pour son entièreté, repris en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE). Il ajoute que la Forêt de Soignes a été identifiée comme une zone spéciale de conservation « ZSC I – La forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la vallée de la Woluwe » au sens de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et que ce site Natura 2000 a fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 avril 2016 portant désignation du site Natura 2000 BE1000001. Enfin, il relève que le site de l'hippodrome de Boitsfort est entièrement intégré dans le périmètre de l'ensemble formé par la Forêt de Soignes et le Bois de la Cambre, classé comme site, en raison de sa valeur historique, esthétique et scientifique, par l'arrêté de classement du 2 décembre 1959.

Il fait également valoir qu'il est situé dans le « périmètre d'étude local » du projet tel que ce périmètre est défini par l'étude d'incidences sur l'environnement. Il en déduit qu'il est concerné et impacté par le projet.

Il soutient être susceptible de subir les nuisances sonores des activités projetées.

IV.1.2. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité du recours.

Elle fait valoir que l'habitation du requérant est située à environ 250 mètres à vol d'oiseau du projet autorisé et que celui-ci ne conteste pas qu'il n'aura, depuis sa propriété, aucune vue sur la plaine de jeux, d'autant qu'il en est séparé par plusieurs habitations ou constructions, par une longue voirie, ainsi que par une végétation très dense, composée de plusieurs rangées d'arbres.

Elle ajoute qu'il ne ressort pas du rapport d'incidences que son environnement sonore - en dépit de ses déclarations - va être modifié. Se référant aux simulations de bruit effectuées par le bureau d'études ARIES dans le cadre de l'étude d'incidences relative à la demande de permis ayant donné lieu à l'octroi, à Drohme, du permis d'urbanisme du 18 octobre 2019 visant à « aménager un parc de loisirs actifs à l'hippodrome de Boitsfort, afin d'y développer des activités

culturelles, sportives, éducatives, de détente, événementielles et en lien avec la nature », elle soutient que le niveau de bruit est, si l'on tient compte de la situation la plus défavorable, de 45 à 50 dB(A), soit un niveau de bruit égal à la situation existante (sans projet de plaine de jeux). Elle ajoute qu'afin de prendre toutes les précautions, le rapport d'incidences énonce sur la base des recommandations formulées dans l'étude d'incidences ce qui suit:

« [...] [l'auteur du] projet de plaine de jeux a décidé de mettre en œuvre des revêtements de sol silencieux comme l'EPDM, les copeaux de bois, le sable et la pelouse.
L'ourlet végétal permettra aussi de créer une barrière vis-à-vis du reste du site ».

Elle soutient que, contrairement à d'autres activités exploitées sur le site, la plaine de jeux projetée ne fonctionnera qu'en période diurne et n'induirait donc aucun bruit en soirée ou la nuit. Elle relève que, dans son rapport d'incidences, AGORA précise que les recommandations ont donc bien été respectées et que l'*addendum* au rapport d'incidences de juillet 2019 confirme que le projet a bien intégré les recommandations de l'étude d'incidences d'ARIES. Elle ajoute que, si le projet a connu ensuite certaines modifications le 23 juillet 2020, à la suite du dépôt des plans modificatifs, celles-ci n'ont cependant pas pour effet d'augmenter les nuisances sonores, que du contraire, puisque le revêtement artificiel de type EPDM a été abandonné et remplacé par du sable et des copeaux de bois qui amortissent efficacement les bruits.

Elle constate que dans sa requête, le requérant ne conteste pas la conclusion du rapport d'incidences sur l'absence d'augmentation du niveau sonore, pas plus que les mesures qui sont prévues pour empêcher d'éventuelles nuisances sonores.

Elle ajoute que le périmètre d'étude local défini par l'étude d'incidences vise l'aire géographique concernée par le projet de Drohme en matière sociale et économique, de sorte qu'elle n'aperçoit pas comment le requérant peut déduire de cette carte qu'il a nécessairement intérêt à attaquer le permis d'urbanisme relatif à la plaine de jeux. Elle est également d'avis que l'aire géographique prise en considération par l'étude d'incidences du bureau ARIES pour l'examen des incidences du projet de Drohme, en matière urbanistique et d'aménagement du territoire, est sans pertinence, les actes et travaux qui ont fait l'objet de cette étude étant fondamentalement différents, notamment par leur ampleur, des travaux autorisés par l'acte attaqué.

Sur l'implantation du projet en zone forestière au PRAS, en ZICHEE, ainsi que dans la zone spéciale de conservation « ZSC I - La forêt de Soignes avec

lisières et domaines boisés avoisinants et la vallée de la Woluwe », elle estime qu'un tel intérêt théorique n'est pas assez caractérisé ni correct et s'assimile à l'intérêt général, alors qu'un particulier n'est pas autorisé à agir au nom d'un tel intérêt. Elle ajoute qu'en tout état de cause, le rapport d'incidences et l'évaluation appropriée des incidences ne laissent pas apparaître l'existence d'un impact significatif sur la zone Natura 2000 et les habitats et espèces protégées qui s'y trouvent, ce qui n'est pas contesté par le requérant.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Le requérant rappelle que son quartier d'habitation est directement adjacent au site de l'hippodrome. Relevant que le projet porte sur l'aménagement d'une aire de jeux « d'ampleur régionale de 9.428 m² » dans un site bénéficiant de mesures de protection spécifiques, il estime disposer d'un intérêt suffisant à critiquer le permis accordé. Il se réfère à l'arrêt n° 234.449 du 20 avril 2016. Il ajoute que le projet est susceptible de modifier son cadre de vie de manière négative, notamment en matière sonore. Il affirme que son quartier bénéficie actuellement d'une situation plutôt calme et qu'il ressort des simulations du rapport d'incidences que le niveau de bruit augmentera lors de l'exploitation du projet (de 10 à 15 dB(A)), ce qui constitue des nuisances potentiellement gênantes. Selon lui, les modifications apportées au projet sont marginales et susceptibles d'augmenter les nuisances sonores : la capacité anti-bruit du nouveau couvert végétal projeté n'a pas été étudié. Il reproche également à l'étude d'incidences déposée dans le cadre du projet global initié par la société Drohme pour le site de l'hippodrome et au rapport d'incidences déposé dans le cadre du projet attaqué, de ne pas avoir examiné les effets sonores cumulés des différents aspects des deux projets.

Il conclut que les inconvénients qu'il allègue sont d'un impact suffisant pour avoir un effet défavorable sur son cadre de vie, ce qui suffit à justifier son intérêt au présent recours.

IV.2. Examen

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si

minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt.

Par ailleurs, chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Les notions de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doivent s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. La qualité de voisin doit être appréciée non seulement en fonction d'une distance objectivement et abstraitement définie mais aussi en raison des circonstances propres à l'espèce. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

En l'espèce, il ressort du permis d'urbanisme attaqué que la demande de permis d'urbanisme portait à l'origine sur le projet suivant :

- « la demande concerne l'aménagement d'une plaine de jeux d'ampleur régionale (9.428 m²), en complément de l'aménagement du parc de loisirs Drohme sur le site de l'ancien hippodrome de Boitsfort ; que cette demande, introduite par BE (maillage jeux) est une des poches laissées en blanc dans le grand permis(16/PFU/584128). Celle-ci se situe dans la zone du golf, à l'intérieur de l'anneau principal ;
- Considérant qu'elle comprend :
- Une tour de la forêt (environ 11 m de haut) en relation avec la tour des départs ;
 - Une hutte d'information et une cabane de la forêt. Une tribune en bois ;
 - Un bac à sable ;
 - Des jeux pour enfants de 0 à 12 ans ;
 - Du mobilier de type bancs et tables de pique-nique ;
 - Une butte de 2,5 m de hauteur à aménager à la place de deux hêtres à abattre ;
 - Un cheminement en caillebotis pour l'accès PMR ;
 - Deux pièces d'eau artificielles avec l'infrastructure enterrée qui permettra l'alimentation en eau ;

- 42 nouveaux arbres indigènes à haute tige plantés sur l'ensemble de la plaine de jeux ».

Les plans du 23 juillet 2020 modifient le projet sur les points suivants :

- « - la construction d'une tour de la forêt en relation avec la tour historique des parcs a été remplacée par la construction de 3 cabanes connectées ;
- les plantations sont passées de 42 arbres à 24 pour restaurer à terme une futaie ;
- les éléments suivants ont été supprimés : la butte de 2.5 m de hauteur, la hutte d'information et la cabane de la forêt, le revêtement EPDM, la tribune ludique, les caillebotis en bois, la pièce d'eau artificielle "la rivière" ;
- les éléments suivants ont été ajoutés pour renforcer l'aspect éducation à la nature : les matériaux utilisés pour les jeux évoquent clairement la forêt, un parcours sensoriel et atelier est aménagé en lien avec la maison de la forêt ;
- les mouvements de sols sont abandonnés et les aménagements respectent les vues traversantes vers le reste du site ».

Il n'est ni contesté ni contestable que ce projet d'ampleur régionale se situe à une distance de 200 à 250 mètres de l'habitation du requérant.

Son importance en termes d'infrastructures et partant du nombre de personnes pouvant y être présentes concomitamment résulte de son objet précité, ainsi que de la superficie qui y est consacrée (un peu moins de 1 hectare).

Dès lors que la plaine de jeux prévue dans le projet attaqué se situe à proximité de l'habitation du requérant, celui-ci démontre à suffisance que les nuisances sonores que son exploitation est susceptible d'engendrer sont de nature à impacter négativement son cadre de vie. Cet élément suffit à justifier son intérêt au recours.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le moyen est pris « de la violation des articles 1, 2, 127, 142 à 148, 149 à 151, 175, 190 et l'annexe B, 20), du CoBAT, de la violation des articles 2.1, 4.2, 6.3 à 6.7 de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de la violation des articles 2 et 3 de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de la violation des articles 2 et 3 de la

loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, du principe de minutie, du principe de l'effet utile des mesures particulières de publicité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Le requérant expose que, conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la directive 2011/92/UE, précitée, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, sont soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement. Il rappelle que ces projets sont définis à l'article 4 de la directive, le paragraphe 2 de cette disposition précisant que, pour les projets énumérés à l'annexe II de la directive, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation. Il constate qu'en application des articles 127 et 142 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT), les projets énumérés à l'annexe B de ce Code sont soumis à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement impliquant la réalisation d'un rapport d'incidences et que l'annexe B, 20), intègre parmi ces projets l'« aménagement d'une propriété plantée de plus de 5.000 m² ».

Il relève que l'article 6 de la directive 2011/92/UE, précitée, précise que la phase de participation du public inhérente à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement implique ce qui suit :

- « – une information adéquate du public à un stade précoce du processus décisionnel (§ 2)
- la mise à disposition du public concerné des informations relatives aux projets soumis à la procédure d'évaluation des incidences (§ 3)
- la possibilité pour le public de participer au processus décisionnel à un stade précoce de la procédure (§ 5)
- la détermination de délais raisonnables pour permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement au processus décisionnel (§ 6) ».

Il constate que l'article 6, § 7, de la même directive, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, 6), e), de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 « modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement », précise que « le délai fixé pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement visé à l'article 5, paragraphe 1, ne peut être inférieur à 30 jours ».

Il estime que cette disposition est claire et inconditionnelle, de sorte qu'elle est d'effet direct.

Il relève que l'article 2, § 1^{er}, de la directive 2014/52/UE, précitée, précise que sa transposition doit être réalisée pour le 16 mai 2017 au plus tard et que l'article 3 de la même directive ajoute que les modalités de la directive 2011/92/UE telle que modifiée par la directive 2014/52/UE s'appliquent aux projets initiés après le 16 mai 2017.

Il fait valoir que la demande de permis d'urbanisme a été en l'espèce introduite le 26 juillet 2019. Selon lui, soumise à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, elle devait faire l'objet d'une phase de participation du public de 30 jours. Il rappelle que la procédure de participation du public est une formalité substantielle de la procédure à suivre pour la délivrance d'un permis dont la méconnaissance constitue une illégalité devant conduire à l'annulation du permis délivré, en sorte que le permis d'urbanisme attaqué est irrégulier.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Sur l'intérêt au moyen, la partie adverse relève que le requérant ne prétend pas avoir eu connaissance de l'organisation d'une enquête publique ni même avoir eu connaissance du projet par ailleurs expressément évoqué et analysé dans le cadre de la procédure ayant abouti à la délivrance du permis d'urbanisme à la SA Drohme en vue du réaménagement complet de l'hippodrome de Boitsfort. Elle observe qu'il n'a formulé aucun grief durant l'enquête publique organisée du 3 au 17 septembre 2019, avant la séance de la commission de concertation organisée le 16 octobre 2019 — soit près d'un mois après la clôture de l'enquête — ou avant la délivrance de l'acte attaqué, le 17 décembre 2020 — soit plus d'un an après la clôture de l'enquête.

Elle fait à cet égard valoir que la jurisprudence du Conseil d'État est établie en ce sens qu'une autorité administrative peut être tenue de prendre en considération — pour statuer sur un projet en pleine connaissance de cause — des réclamations ou des avis même envoyés tardivement. Elle en déduit que le requérant ne peut être suivi lorsqu'il affirme que l'organisation d'une enquête publique prétendument trop courte ne lui aurait pas permis de faire valoir ses observations. Elle conclut qu'il ne peut avoir intérêt à sa critique.

Sur le fond du moyen, elle rappelle que les règles procédurales applicables à une demande de permis d'urbanisme dépendent de la date à laquelle celle-ci a été introduite. Elle en déduit que, pour une demande introduite le 28 septembre 2018, l'autorité délivrante était tenue d'appliquer l'article 147 du CoBAT

dans sa version applicable dont le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que l'enquête publique dure quinze jours.

Elle relève que, si par une ordonnance du 30 novembre 2017, l'article 147 a été modifié pour devenir l'article 175/20 du CoBAT et prévoir que l'enquête publique dure trente jours, le législateur bruxellois a néanmoins considéré que cette disposition nouvelle ne trouve à s'appliquer qu'aux demandes de permis d'urbanisme introduite après le 1^{er} septembre 2019.

S'agissant de la directive 2014/52/UE, elle estime que ce texte opère une modification en profondeur des procédures applicables en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, de nombreuses dispositions fixant les objectifs à atteindre tout en laissant aux états membres le choix des moyens. Elle estime que cette directive n'est ni suffisamment précise ni inconditionnelle et ne peut dès lors pas avoir un effet direct. Elle ajoute que le fait que l'ordonnance la transposant en droit bruxellois n'est pas entrée en vigueur dans le délai fixé à l'article 3 de cette directive est sans incidence à ce propos.

V.1.3. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soulève également une exception d'irrecevabilité du moyen. Elle soutient que le requérant reste en défaut de démontrer qu'il a essayé de prendre connaissance du dossier ou qu'il n'en a pas eu l'opportunité en raison du délai de 15 jours de l'enquête publique. Elle lui fait également reproche de ne pas exposer quelles auraient été ses observations, ni de démontrer que celles-ci n'auraient pas été exprimées par d'autres réclamants ou auraient eu une incidence sur le permis attaqué. Elle rappelle que l'enquête publique a donné lieu à 103 réclamations, lesquelles ont porté sur de nombreux sujets dont, en particulier, les nuisances sonores potentielles du projet qui sont les seules nuisances dont le requérant se plaint dans sa requête. Elle allègue que le moyen s'explique par des raisons purement opportunistes, pour les seuls besoins de la cause, sans même tenter de rendre crédible la circonstance que la durée de 15 jours de l'enquête publique aurait fait grief au requérant et ne lui aurait prétendument pas permis de réagir — même en retard — au projet ayant donné lieu à l'acte attaqué.

Sur le fond du moyen, elle fait valoir que la directive 2011/92/UE, précitée, a harmonisé les principes d'évaluation des incidences sur l'environnement en instaurant des exigences minimales concernant le type de projets soumis à une évaluation, les obligations du maître d'ouvrage principal, le contenu de l'évaluation et la participation des autorités compétentes et du public. Elle rappelle que cette

directive vise des projets qu'elle répartit en deux annexes. Elle affirme que le projet litigieux ne figure dans aucune de ces deux annexes.

Elle indique ensuite que la Région de Bruxelles-Capitale a opté pour un système de listes fermées, la Région soumettant à une étude d'incidences les projets énumérés à l'annexe A du CoBAT et à un rapport d'incidences, les projets de l'annexe B du CoBAT. Elle ajoute qu'il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, que le législateur bruxellois a décidé de soumettre à étude d'incidences, les projets de l'annexe I de la directive, mais aussi certains projets urbanistiques très sensibles par rapport au milieu urbain et certains projets de l'annexe II de la directive 2011/92/UE précitée et à rapport d'incidences, non seulement des projets de l'annexe II de la même directive, mais aussi des projets urbanistiques que la Région estime suffisamment importants pour imposer une évaluation des incidences. Elle affirme que c'est le cas en l'espèce le projet litigieux entrant dans la catégorie de l'« aménagement d'une propriété plantée de plus de 5.000 m² » (rubrique 20). Elle estime toutefois que le type de projet visé par cette rubrique ne relève manifestement ni de l'annexe I ni de l'annexe II de la directive 2011/92/UE précitée, de sorte que le rapport d'incidences a, en l'espèce, été établi uniquement en application d'une disposition de droit bruxellois qui, sur ce point, ne constitue pas une transposition de la directive susvisée. Elle en déduit que rien n'imposait au parlement bruxellois de soumettre ces projets à une enquête publique de 30 jours. Elle en conclut que le législateur bruxellois pouvait, pour les projets non visés par les annexes I et II de la directive 2011/92/UE, fixer — sans violer la directive — la durée de l'enquête publique à 30 jours pour les projets ayant fait l'objet d'une demande de permis déposée après le 1^{er} septembre 2019.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Après avoir réitéré ses critiques relatives à l'intérêt du requérant au moyen unique, la partie adverse affirme avoir fait une application correcte et adéquate du CoBAT tel qu'en vigueur au jour de l'introduction de la demande de permis.

V.1.5. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante affirme que la rubrique 20 de l'annexe B du CoBAT — qui est la seule identifiée par le permis d'urbanisme comme constitutive d'un fait générateur du rapport d'incidences — ne transpose pas la directive 2011/92/UE, précitée.

Elle estime qu'à la lecture des travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 juillet 1992 précitée, il apparaît que le législateur bruxellois a, pour assurer la transposition de la directive 85/337/CEE, mis en place un système composé de deux listes fermées (l'identification des projets soumis à évaluation ne s'opère donc pas au cas par cas).

S'appuyant toujours sur les travaux préparatoires précités, elle soutient que le législateur bruxellois a décidé de soumettre à étude d'incidences, les projets de l'annexe I de la directive 85/337/CEE, certains projets urbanistiques très sensibles par rapport au milieu urbain et certains projets de l'annexe II de cette même directive.

Selon elle, l'annexe B du CoBAT reprend les projets de l'annexe II de la directive 85/337/CEE (à l'exception des projets que la Région a préféré insérer dans l'annexe A du CoBAT), mais aussi des « projets urbanistiques relativement importants, choisis parmi les projets actuellement soumis à la procédure de publicité-concertation ». Elle rappelle que l'annexe au projet d'ordonnance ayant abouti à l'ordonnance du 30 juillet 1992 contenait 13 rubriques, que les 12 premières portaient exactement les mêmes intitulés que les rubriques visées dans l'annexe II de la directive 85/337/CEE, tandis que la 13^e s'intitulait « projets urbanistiques suivants » et ne correspondait à aucune rubrique de l'annexe II de la directive susvisée. Elle précise que cette rubrique 13 visait notamment les projets portant sur « l'affectation d'une propriété plantée de plus de 10.000 mètres carrés » et les « équipements sportifs, culturels, scolaires et sociaux d'une capacité d'accueil supérieure à 200 personnes » et qu'à la suite d'amendements, ces deux types de projet ont été repris dans la rubrique 13 de l'annexe B de l'ordonnance sous les intitulés « aménagement d'une propriété plantée de plus de 5.000 mètres carrés » et « équipements sportifs, culturels, de loisirs, scolaires et sociaux d'une capacité d'accueil supérieure à 200 personnes ». Elle en déduit que le législateur bruxellois a décidé — en prévoyant une évaluation des incidences pour les projets de la rubrique 13 — d'aller plus loin que la réglementation européenne, sans cependant avoir l'intention, ce faisant, de transposer la directive 85/377/CEE. Elle ajoute que plusieurs extraits du rapport de la commission parlementaire chargée d'examiner le projet devenu l'ordonnance du 30 juillet 1992, auxquels elle se réfère, laissent apparaître cette volonté de la Région.

Elle note encore que la plaine de jeux — qui est certes un équipement d'intérêt collectif ou de service public au sens du glossaire du PRAS — n'est pas un équipement visé par la rubrique 24 de l'annexe B du CoBAT (dans sa version applicable à la demande de permis litigieuse), dès lors qu'elle ne présente pas une partie couverte de plus de 200 m², raison pour laquelle le permis attaqué ne vise pas cette rubrique.

S'agissant de l'arrêt de la Cour de justice du 24 mars 2011 (C-435/09) auquel se réfère le requérant, elle rappelle que la Cour condamne la Belgique à la suite d'un recours en manquement de la Commission européenne, laquelle estimait que la Belgique manquait à ses obligations, en raison notamment du fait que la réglementation de la Région de Bruxelles-Capitale ne transposait pas correctement l'article 4, §§ 2 et 3, lu en combinaison avec les annexes II et III de la directive 85/337/CEE, et l'annexe III en tant que telle. Concrètement, selon elle, il était reproché à la liste des projets soumis à rapport d'incidences de tenir presque exclusivement compte de la nature et de la taille des projets et pas de leur localisation ou de l'effet cumulé des projets.

Elle rappelle encore qu'anticipant sur la condamnation de la Cour, le Gouvernement bruxellois a adopté, pour ce qui concerne la matière de l'urbanisme, un arrêté du 30 septembre 2010 portant modification de l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du CoBAT, dont les articles 128, § 1^{er}, alinéa 2, et 142, § 1^{er}, alinéa 2, énoncent que la liste des projets repris à l'annexe A et à l'annexe B « est arrêtée en tenant compte de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ainsi que des critères de sélection pertinents suivants » et reprennent l'ensemble des critères de sélection visés dans l'annexe III de la directive 2011/92/UE.

Elle admet que l'argumentation de la Commission européenne, telle que résumée dans l'arrêt C-435/09, fait grief aux rubriques 20 à 26 de l'annexe B de ne tenir compte que du critère de la « dimension du projet » pour décider si une évaluation des incidences est requise ou non.

Elle estime cependant superficiel et expéditif d'en déduire que la rubrique 20 est nécessairement une transposition des directives 85/337/CEE et 2011/92/UE. Elle est d'avis que ni la Commission européenne ni la Cour de Justice de l'Union européenne ne se sont posé la question de savoir si certaines rubriques bruxelloises pouvaient ne pas résulter de la stricte transposition des directives précitées.

V.2. Examen

1. Quand elle est imposée, la tenue de l'enquête publique est une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet. Les autorités ne peuvent se dispenser de l'organiser, pour quelque motif que ce soit, et elles doivent en assurer l'effet utile, de manière telle que les habitants du quartier, directement concernés par

le projet, aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en toute connaissance de cause.

Le requérant développe un moyen dans lequel il critique une des modalités d'organisation de l'enquête publique. Son intérêt est lié au fondement de celui-ci. S'il s'avère que le délai d'enquête publique devait être de trente jours et non de quinze, le requérant aurait été privé de la garantie de disposer d'un délai plus long pour y participer et y faire valoir ses réclamations. Cet intérêt ne peut lui être dénié au motif qu'il ne prouve pas avoir essayé de faire valoir ses observations dans la suite de la procédure d'instruction de la demande dès lors que la phase de participation du public est précisément organisée afin de permettre aux riverains de s'exprimer sur un projet et ses incidences environnementales dès le début de l'instruction de la demande.

2. Les articles 4 à 6 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement disposent comme suit :

« Article 4

1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les États membres procèdent à cette détermination :

a) sur la base d'un examen cas par cas ;

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).

[...]

Article 5

1. Lorsqu'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise, le maître d'ouvrage prépare et présente un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement. Les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum :

a) une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception, aux dimensions et aux autres caractéristiques pertinentes du projet;

b) une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement;

c) une description des caractéristiques du projet et/ou des mesures envisagées pour éviter, prévenir ou réduire et, si possible, compenser les incidences négatives notables probables sur l'environnement ;

d) une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement ;

e) un résumé non technique des informations visées aux points a) à d) ; et

f) toute information supplémentaire précisée à l'annexe IV, en fonction des caractéristiques spécifiques d'un projet ou d'un type de projets particulier et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire.

Si un avis est rendu en vertu du paragraphe 2, le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est fondé sur cet avis et inclut les informations qui peuvent raisonnablement être requises pour arriver à une conclusion motivée sur les incidences notables du projet sur l'environnement, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes. Pour éviter tout double emploi lors des évaluations, le maître d'ouvrage tient compte, dans l'élaboration du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes dans le cadre de la législation de l'Union ou de la législation nationale.

[...]

Article 6

[...]

7. Le délai fixé pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement visé à l'article 5, paragraphe 1, ne peut être inférieur à 30 jours ».

Cette dernière disposition a été insérée par la directive 2014/52/UE du parlement européen et du conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. L'article 2, paragraphe 1^{er}, de cette directive 2014/52/UE prévoit que « Sans préjudice des dispositions de l'article 3, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 16 mai 2017 ».

3. L'annexe II de la directive 2011/92/UE, contient notamment les rubriques suivantes :

- « 10. Projets d'infrastructure
- a) Travaux d'aménagement de zones industrielles.
 - b) Travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings.
 - c) Construction de plates-formes ferroviaires et intermodales et de terminaux intermodaux (projets non visés à l'annexe I).
 - d) Constructions d'aérodromes (projets non visés à l'annexe I).
 - e) Construction de routes, de ports et d'installations portuaires, y compris de ports de pêche (projets non visés à l'annexe I).
 - f) Construction de voies navigables non visées à l'annexe I, ouvrages de canalisation et de régularisation des cours d'eau.
 - g) Barrages et autres installations destinés à retenir les eaux ou à les stocker d'une manière durable (projets non visés à l'annexe I).
 - h) Tramways, métros aériens et souterrains, lignes suspendues ou lignes analogues de type particulier servant exclusivement ou principalement au transport des personnes.
 - i) Installations d'oléoducs et de gazoducs et de pipelines destinés au transport de flux de CO₂ en vue de leur stockage géologique (projets non visés à l'annexe I).
 - j) Installation d'aqueducs sur de longues distances.
 - k) Ouvrages côtiers destinés à combattre l'érosion et travaux maritimes susceptibles de modifier la côte par la construction, par exemple, de digues, de môles, de jetées et d'autres ouvrages de défense contre la mer, à l'exclusion de l'entretien et de la reconstruction de ces ouvrages.
 - l) Dispositifs de captage et de recharge artificielle des eaux souterraines non visés à l'annexe I.

m) Ouvrages servant au transvasement des ressources hydrauliques entre bassins fluviaux non visés à l'annexe I.

11 [...]

12. Tourisme et loisirs

- a) Pistes de ski, remontées mécaniques et téléphériques et aménagements associés.
- b) Ports de plaisance.
- c) Villages de vacances et complexes hôteliers à l'extérieur des zones urbaines et aménagements associés.
- d) Terrains de camping et caravanning permanents.
- e) Parcs d'attraction à thème ».

4. L'article 142 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), tel qu'il était applicable à la demande ayant donné lieu à l'acte attaqué, prévoit notamment ce qui suit :

« § 1^{er}. Sont soumis à un rapport d'incidences les projets mentionnés à l'annexe B du présent Code.

§ 2. La liste des projets repris à l'annexe B est arrêtée en tenant compte de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ainsi que des critères de sélection pertinents suivants :

1° Caractéristiques des installations. Ces caractéristiques doivent être considérées notamment par rapport :

- a) à la dimension de l'installation ;
- b) au cumul avec d'autres installations ;
- c) à l'utilisation des ressources naturelles ;
- d) à la production de déchets ;
- e) à la pollution et aux nuisances ;
- f) au risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre.

2° Localisation des installations. La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par l'installation doit être considérée en prenant notamment en compte :

- a) l'occupation des sols existants ;
- b) la richesse relative, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone ;
- c) la capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes :
 - zones humides ;
 - zones côtières ;
 - zones de montagnes et de forêts ;
 - réserves et parcs naturels ;
 - zones répertoriées ou protégées par la législation et la réglementation en Région de Bruxelles-Capitale ;
 - zones de protection spéciale désignées par la législation et la réglementation applicables en Région de Bruxelles-Capitale conformément aux Directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ;
 - zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation communautaire sont déjà dépassées ;
 - zones à forte densité de population ;
 - paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique.

3° Caractéristiques de l'impact potentiel. Les incidences notables qu'une installation pourrait avoir doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux 1° et 2°, notamment par rapport à :

- l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée) ;
- la nature transfrontalière de l'impact ;
- l'ampleur et la complexité de l'impact ;
- la probabilité de l'impact ;
- La durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact ».

L'article 147, § 1^{er}, alinéa 2 du même Code, tel qu'il était applicable à la demande ayant donné lieu à l'acte attaqué, prévoit que « L'enquête publique se déroule dans chacune des communes et dure quinze jours ».

L'annexe B du même Code, telle qu'applicable au cas d'espèce, contient notamment les rubriques suivantes :

- « 20) aménagement d'une propriété plantée de plus de 5.000 m² ;
 (...)
 24) création d'équipements sportifs, culturels, de loisirs, scolaires et sociaux dans lesquels plus de 200 m² sont accessibles aux utilisations de ces équipements ».

L'article 129 de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes dispose que l'article 147 du CoBAT précité « devient l'article 175/20 et est modifié ». Cet article 175/20 dispose comme suit, en son § 1^{er} :

- « Dans les quinze jours de la réception du dossier, le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune concernée soumet le dossier aux mesures particulières de publicité.
 L'enquête publique se déroule dans chacune des communes et dure trente jours.
 L'administration en charge de l'urbanisme détermine la date à laquelle les diverses enquêtes publiques doivent au plus tard être clôturées ».

L'article 344 de l'ordonnance précitée du 30 novembre 2017, telle que modifiée par l'ordonnance du 4 avril 2019, prévoit que l'article 175/20 précité ne s'applique qu'aux demandes introduites après le 1^{er} septembre 2019 et que « les dossiers de demande de certificats et de permis qui ont été introduits avant cette date restent régis par le régime antérieur ».

5. La demande de permis d'urbanisme a été introduite en l'espèce au cours du 4^e trimestre 2018, la date exacte ne pouvant être déterminée avec précision à la lecture des pièces du dossier administratif. En application des dispositions du CoBAT alors applicables précitées, la durée de l'enquête publique était fixée à quinze jours.

6. Le moyen repose sur la prémisse que le projet entre dans le champ d'application de la directive 2011/92/UE précitée et qu'en application de son article 6, § 7, inséré par l'article 1^{er}, 6) e) de la directive 2014/52/UE précité, le délai

de l'enquête publique sur les incidences environnementales du projet ne pouvait être inférieur à 30 jours.

7. S'agissant tout d'abord des rubriques de l'annexe B du CoBAT applicables, il ressort de l'avis d'enquête publique et de la décision attaquée que le projet a été soumis à un rapport d'incidences et aux mesures de publicité en considérant qu'il s'agissait d'un « aménagement d'une propriété plantée de plus de 5.000 m² » visé à la rubrique 20 de l'annexe précitée. En revanche, la rubrique 24 relative à la « création d'équipements sportifs, culturels, de loisirs, scolaires et sociaux dans lesquels plus de 200 m² sont accessibles aux utilisations de ces équipements » n'est pas visée. Dès lors que le projet autorisé ne comporte pas de bâtiments d'une surface de 200 m², le requérant n'a pas intérêt à ce grief. Par ailleurs, la mention figurant dans le rapport d'incidences n'implique pas que la partie adverse a retenu cette qualification, qu'elle ne reprend ni dans l'avis d'enquête publique ni dans l'acte attaqué.

Dans son arrêt du 24 mars 2011, C-435/09 (ECLI:EU:C:2011:176), précité, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la réglementation de la Région de Bruxelles-Capitale n'assure pas une transposition correcte de la directive 85/337 (actuellement la directive 2011/92/UE précitée). Elle estime que la Commission européenne a établi le bien-fondé de ses griefs, notamment en indiquant que les critères visés à l'annexe III de la directive précitée ne sont pas suffisamment pris en compte dès lors que les catégories 20 à 26 qui figurent à l'annexe B du Code bruxellois ne prennent en considération que le critère de la « dimension du projet ». De telles considérations impliquent nécessairement que les rubriques de l'annexe B du CoBAT visées par la Commission européenne opèrent la transposition de la directive 85/337 précitée, même si c'est de manière incorrecte. Partant, il y a lieu de conclure que le projet dont il n'est pas contesté qu'il entre dans le champ d'application de la rubrique 20 précitée relève bien des catégories de projets visés à l'annexe II de la directive 2011/92/UE précitée.

8. La violation de dispositions d'une directive ne peut être invoquée que si ces dispositions n'ont pas été correctement transposées en droit belge et si elles sont directement applicables, c'est-à-dire si elles comportent des obligations claires et précises qui ne sont subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.

L'article 6, § 7, de la directive 2011/92/UE précitée, tel qu'inséré par la directive 2014/52/UE précitée, prévoit que le délai de consultation du public sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ne peut être inférieur à 30 jours et l'article 3 de la même directive 2014/52/UE prévoit que cette modalité

s'applique aux projets initiés après le 16 mai 2017, les États membres devant réaliser la transposition pour cette même date au plus tard.

En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme a été introduite entre le 28 septembre et le 31 octobre 2018, soit après le 16 mai 2017.

L'article 6, § 7, de la directive 2011/92/UE, en prévoyant que la durée de la consultation du public sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ne peut être inférieure à 30 jours, est clair et inconditionnel. En effet, si les États membres ont la liberté de fixer un délai plus long, ils ne pouvaient en revanche plus soumettre les projets devant faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement à un délai inférieur à 30 jours à partir du 16 mai 2017.

En l'espèce, l'enquête publique n'a duré que quinze jours. Cette violation de l'article 6, § 7, précité constitue une illégalité devant conduire à l'annulation du permis attaqué. Le moyen unique est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué le 17 décembre 2020 à Bruxelles Environnement pour « aménager une aire de jeux d'ampleur régionale de 9.428 m² » sur le site de l'hippodrome de Boitsfort (réf. 16/PFU/1692959) est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Lionel Renders,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly