

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.188 du 23 octobre 2024

A. 233.549/XV-4741

En cause :

1. **l'association sans but lucratif**
FÉDÉRATION BELGE DU STATIONNEMENT,
 2. **la société anonyme**
INTERPARKING,
- ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT,
et Olivier DI GIACOMO, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNIS,
Guillaume POSSOZ
et Vladimir THUNIS, avocats,
chaussée de La Hulpe, 185
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 avril 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings, publié au *Moniteur belge* du 3 mars 2021 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2024.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Renaud Smal, *loco* M^{es} Bruno Lombaert et Olivier Di Giacomo, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Guillaume Possoz, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

III. Faits

1. Un projet d'arrêté fixant des conditions générales d'exploitation applicables aux parkings est adopté, en première lecture, par le Gouvernement de la partie adverse le 2 juillet 2020.

Le 6 juillet 2020, le projet est notifié à la Commission Européenne, conformément à l'article 5, § 1^{er}, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Il est soumis à la première partie requérante, qui transmet ses observations à Bruxelles Environnement le 9 septembre 2020.

Il est également transmis au Conseil de l'environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale et à Brupartners qui donnent leur avis, respectivement, les 16 et 17 septembre 2020.

2. Le projet est adopté, en deuxième lecture, par le Gouvernement le 10 décembre 2020.

3. Le 12 janvier 2021, la section de législation du Conseil d'État donne, sur le projet, l'avis n° 68.487/1. Elle relève notamment ce qui suit :

« 4.1. La question se pose de savoir si le projet à l'examen ne doit pas être considéré comme un plan ou programme au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement', pour lequel, conformément à l'article 3, § 1, de cette directive, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Selon le paragraphe 2, a), de l'article 3 de la directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, des transports, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II 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' pourra être autorisée à l'avenir.

4.2. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, "la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement". La Cour ajoute que la notion de "plans et programmes" peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire. Dans l'arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la Cour de justice a confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. En outre, la Cour a précisé qu'une mesure doit être considérée comme "exigée", dès lors que le pouvoir d'adopter la mesure trouve sa base juridique dans une disposition particulière, même s'il n'existe, à proprement parler, aucune obligation d'élaborer cette mesure.

La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

4.3. On peut constater que l'arrêté en projet contient des conditions d'exploitation et des modalités concernant la décision relative aux permis d'environnement pour les parkings dans l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale. On pourrait donc considérer que l'arrêté en projet est déterminant pour les parkings et reproduit ainsi le cadre dans lequel des travaux d'infrastructure relevant du champ d'application de la rubrique 10. b) de l'annexe II de la directive 2011/92/UE devront ou pourront avoir lieu. Vu sous cet angle, l'arrêté en projet devrait effectivement être considéré comme un plan ou programme pour lequel une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

À propos de cette qualification, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Il nous semble que ceci constitue une interprétation extrêmement large du champ d'application de ces formalités procédurales qui les détournent de leur objectif premier. Rappelons que cet arrêté ne fait 'que' officialiser les conditions d'exploiter déjà imposées depuis de nombreuses années à tous les parkings soumis à permis d'environnement. Il ne peut donc pas s'agir d'un plan ou programme au sens de la législation européenne. Ceci explique les raisons pour lesquelles il a été considéré que le projet d'arrêté ne constitue pas un plan/programme ».

On peut douter que l'“officialisation” à laquelle se réfère le délégué constitue un argument valable pour admettre que la réglementation en projet ne peut comporter un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE, d'autant que l'on peut se demander si les prescriptions visées dans le projet ne doivent pas être réputées avoir fait partie jusqu'à présent des procédures existantes en matière de permis d'environnement et si celles-ci, dans le cadre de ces procédures, ont déjà fait l'objet dans la même mesure d'une évaluation de l'impact sur l'environnement.

4.4. Les auteurs du projet seraient bien avisés de préciser de quelle manière ils estiment satisfaire aux obligations de la directive 2001/42/CE ou pourquoi ces obligations, selon eux, ne s'appliquent pas en l'espèce. À cet effet, ils pourraient compléter le préambule du projet par une telle précision ou opter pour l'établissement d'un rapport au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui pourrait également être mis à profit pour apporter des précisions quant à la portée de certains autres éléments de l'arrêté en projet, qui se caractérise en effet par une grande technicité ».

4. Le 25 février 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte l'arrêté fixant les conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est publié le 3 mars 2021 au *Moniteur belge*.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation « des articles 7bis et 23 de la Constitution, de l'article 7 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 Aarhus le 25 juin 1998 [ci-après : la “Convention d'Aarhus”], de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes

sur l'environnement [ci-après : "la directive EIPP"], notamment les articles 3 à 9, de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement [ci-après : "l'ordonnance du 18 mars 2004"], notamment les articles 4 à 15, du principe de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

IV.1.1. Requête

Les parties requérantes font valoir que la partie adverse a adopté l'acte attaqué sans le soumettre préalablement à une évaluation de ses incidences ni à une consultation du public, alors que, selon elles, il s'agit d'un plan ou programme au sens de l'article 2, a), de la directive EIPP et de l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004, qui aurait dû faire l'objet, préalablement à son adoption, à une évaluation de ses incidences en application de l'article 3, § 2, a), de la directive EIPP (ou, à titre subsidiaire, de son article 3, § 4) et de l'article 5, § 1^{er}, a), de l'ordonnance du 18 mars 2004 (ou à titre subsidiaire de son article 5, § 3) et, à tout le moins, d'une consultation du public en vertu de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Elles exposent que la directive EIPP a pour objectif de contribuer à l'intégration des considérations environnementales dès le stade de l'élaboration et de l'adoption des plans et programmes. Elles indiquent que, lorsqu'une telle évaluation environnementale est exigée par la directive, celle-ci fixe des règles minimales concernant l'élaboration du rapport sur les incidences environnementales, la mise en œuvre du processus de consultation, la prise en considération des résultats de l'évaluation environnementale ainsi que la communication d'informations sur la décision adoptée à l'issue de l'évaluation.

Elles se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dont elles retiennent que la directive doit être interprétée largement afin d'inclure le plus grand nombre de mesures possibles en vue de préserver son effet utile et que cette interprétation large a pour but d'éviter les stratégies de contournement.

Elles rappellent les termes de l'article 2, a), de la directive EIPP, qui définit les « plans et programmes » et exposent que cette définition, selon laquelle les plans et programmes doivent être « exigés » par des dispositions légales, réglementaires ou administratives, fait l'objet d'une interprétation large par la Cour, dans laquelle les plans et programmes dont l'adoption est « encadrée » par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales qui déterminent les autorités compétentes pour les adopter ainsi que leur procédure

d'élaboration, doivent être considérés comme « exigés » au sens de cette directive.

Elles indiquent que l'article 3, § 1^{er}, de la directive EIPP prévoit qu'une « évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Elles citent le paragraphe 2, a), qui soumet à une évaluation environnementale les plans et programmes élaborés dans certains secteurs – dont les transports et l'aménagement du territoire – et « qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II 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 [ci-après : « la directive 2011/92/UE »] pourra être autorisée à l'avenir », et le paragraphe 4 selon lequel, pour les autres plans et programmes que ceux visés au paragraphe 2 « qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir », les États membres déterminent s'ils peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement et, dans l'affirmative, réalisent une évaluation des incidences.

Elles exposent que la procédure d'évaluation environnementale est régie par les articles 4 à 10 de la directive EIPP, qui n'énoncent aucune règle de fond, mais définissent une procédure que les États membres doivent suivre lorsqu'ils identifient et évaluent les effets environnementaux. Elles résument cette procédure.

Elles expliquent qu'en droit bruxellois, la directive EIPP est notamment transposée par l'ordonnance du 18 mars 2004, dont l'article 3, 1^o, définit les « plans et programmes » visés par les obligations de cette ordonnance en reprenant la définition de la directive, tout en évitant la discussion portant sur la seconde condition, puisque le terme « prévus » est utilisé et non le terme « exigés », ce qui permet d'englober les plans prévus de manière facultative par la législation.

Elles citent l'article 5, § 1^{er}, a), de l'ordonnance du 18 mars 2004 qui soumet à une évaluation environnementale les plans et programmes élaborés dans certains secteurs – dont les transports et l'aménagement du territoire – et « qui définissent le cadre dans lequel pourra être autorisée à l'avenir la mise en œuvre des projets [...] », et exposent qu'une évaluation peut également se justifier en application de l'article 5, § 3, qui soumet à une telle évaluation les plans et programmes « autres que ceux visés au § 1^{er} » qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir et qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Elles mentionnent, enfin,

l'article 17, § 2, de cette ordonnance.

Elles exposent que la CJUE a interprété, à plusieurs reprises, la notion de « cadre » au sens des articles 3, § 2, a), et § 4, de la directive EIPP et se réfèrent particulièrement à l'arrêt rendu le 27 octobre 2016 par la Cour dans l'affaire C-290/15, d'Oultremont e.a., (ECLI:EU:C:2016:816) (ci-après : « l'arrêt d'Oultremont »), dans lequel celle-ci a considéré que « la notion de “plans et programmes” se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » et a conclu que l'arrêté wallon du 13 février 2014 portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW était un « plan ou programme » qui aurait dû être soumis à évaluation des incidences.

En l'espèce, elles font valoir que l'arrêté attaqué, qui fixe des conditions d'exploitation générales et spécifiques applicables aux parkings hors voirie en Région de Bruxelles-Capitale, entre dans le champ d'application de la directive EIPP et de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Selon elles, il s'agit d'un « plan ou programme » au sens de l'article 2, a), de la directive EIPP et de l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 puisque, d'une part, l'arrêté a été adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et que, d'autre part, l'ordonnancement juridique actuellement en vigueur contient plusieurs dispositions qui encadrent son adoption. Elles relèvent que, selon le préambule, la partie adverse fonde l'arrêté sur l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sur l'article 10, alinéa 2, et sur l'article 63, § 3, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (ci-après : « l'ordonnance du 5 juin 1997 »).

Elles soulignent que l'article 6, § 1^{er}, énonce notamment que le Gouvernement arrête les dispositions (conditions d'exploitation) applicables à l'ensemble des installations ou à des catégories d'installations, en vue d'assurer la protection de l'environnement, de la santé ou de la sécurité, conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997.

Elles estiment que l'acte attaqué devait nécessairement faire l'objet d'une évaluation des incidences préalable, en application de l'article 3, § 2, a), de la directive EIPP et de l'article 5, § 1^{er}, a), de l'ordonnance du 18 mars 2004. Elles

relèvent, à cet égard, qu'il contient des conditions d'exploitation que doivent respecter les parkings hors voirie à Bruxelles et que la construction et l'exploitation de tels parkings relève des secteurs des transports et de l'aménagement du territoire urbain. Elles précisent que l'acte attaqué établit un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, puisque les projets de parkings devront, pour être autorisés par des permis d'urbanisme et des permis d'environnement, nécessairement se conformer aux règles, aux critères et aux modalités qu'il énonce et qui sont de nature à comporter des incidences notables sur l'environnement urbain. Selon elles, un tel règlement relève indubitablement de la notion de « plans et programmes », au sens de l'article 3, § 2, a), de la directive EIPP et de l'article 5, § 1^{er}, a) de l'ordonnance du 18 mars 2004 (« et en tout état de cause de l'article 3, § 4, de la directive EIPP et de l'article 5, § 3, de [cette ordonnance] »). Elles en déduisent qu'une évaluation environnementale était requise avant son adoption.

Elles citent l'avis 68.487/1 du 12 janvier 2021 de la section de législation du Conseil d'État et estiment que celle-ci « est parvenue à la même conclusion ». Elles citent également la communication du délégué et considèrent que sa justification est inexacte, en ce que l'arrêté attaqué ne fait pas « qu'officialiser » les conditions d'exploitation déjà imposées dans les permis existants. Selon elles, il fixe de nouvelles exigences et, en tout état de cause, un tel motif ne peut justifier le défaut d'évaluation des incidences. Elles se réfèrent, sur ce point, à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et constatent que la partie adverse n'a pas réservé de suite à sa recommandation.

Elles en déduisent qu'à défaut d'avoir fait l'objet d'une évaluation préalable de ses incidences conformément aux dispositions de l'EIPP et de l'ordonnance du 18 mars 2004, l'acte attaqué viole les dispositions et principes visés au moyen.

À titre subsidiaire, elles estiment que, « même dans l'hypothèse où l'acte attaqué n'aurait pas dû être soumis à une évaluation préalable de ses incidences, il aurait dû à tout le moins faire l'objet d'une consultation du public en application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus ». Elles exposent que cette Convention sort ses pleins et entiers effets sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et que son article 7 impose aux États signataires l'obligation de soumettre « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités. Elles se réfèrent à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 144/2018 du 18 octobre 2018 qui se réfère à

l'interprétation large devant être donnée à cet article 7, dont elle déduit que « même si, par extraordinaire, [le] Conseil devait considérer que l'acte attaqué ne devait pas faire l'objet d'une évaluation des incidences en application de la directive EIPP et de l'ordonnance du 18 mars 2004, *quod non*, encore aurait-il fallu, au minimum, que l'acte attaqué fasse l'objet d'une consultation du public en application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus ».

IV.1.2. Mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 7bis et 23 de la Constitution, dans la mesure où les parties requérantes n'indiquent pas de quelle manière ces articles auraient été méconnus.

Sur le fond, elle conteste que l'acte attaqué constitue un « plan ou programme » au sens du droit bruxellois et du droit européen, tel qu'interprété par la jurisprudence de la CJUE, de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État.

Elle expose que l'acte attaqué fixe les conditions d'exploitation sectorielles applicables aux parkings exploités sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et se réfère à l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997. Il s'agit, selon elle, de conditions d'exploitation à caractère réglementaire, qui font naître des obligations de résultat dans le chef des exploitants de parkings concernés.

Elle conteste le raisonnement des parties requérantes selon lequel l'acte attaqué relèverait nécessairement de la notion de « plan et programme » parce qu'il aurait été adopté par le Gouvernement, qu'il serait encadré par des textes législatifs et qu'il contribuerait, par son contenu et sa finalité, à la mise en œuvre de projets visés aux annexes de la directive 2011/92/UE et aux rubriques de la liste des installations classées à Bruxelles. Elle estime qu'à suivre le raisonnement des parties requérantes, tout acte adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en lien avec l'exploitation d'installations classées devrait nécessairement être qualifié de « plan ou programme ». Elle expose que, selon la Cour constitutionnelle, seuls « dans des circonstances particulières, certains actes de nature réglementaire doivent être considérés comme des plans ou programmes relevant du champ d'application de cette directive » (C. const., arrêt n° 33/2019, du 28 février 2019). Se référant à la jurisprudence de la Cour, elle objecte que « considérer que l'acte attaqué ou certaines de ses parties relèvent du champ d'application de la directive EIPP reviendrait à dire que toutes les législations ou toutes les réglementations bruxelloises susceptibles d'avoir des incidences notables

sur l'environnement doivent être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive ». Une telle conclusion ne correspondrait pas, selon elle, à l'objectif du législateur européen. Elle ajoute que « ce n'est pas parce que les projets de parking doivent se conformer aux conditions sectorielles prévues par l'acte attaqué que ce dernier relève nécessairement de la notion de plan ou de programme » et que « la mise en œuvre de tout projet (quel qu'il soit) doit respecter les règles en vigueur dans un État de droit, sans pour autant que toutes ces règles ne relèvent d'office de la notion de plan ou de programme ».

En réponse à l'argumentation relative à l'interprétation large de la notion de « plan et programme » par la Cour de Justice, elle objecte que cette notion doit également être interprétée de manière conforme à l'objectif de la directive EIPP, à savoir « mettre en place une procédure de contrôle en ce qui concerne les actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, lesquels définissent les critères et les modalités de l'aménagement des sols et concernent normalement une pluralité de projets dont la mise en œuvre est soumise au respect des règles et des procédures prévues par ces actes ». Elle se réfère, en particulier, à l'arrêt d'Oultremont et aux conclusions de l'avocat général qui ont donné lieu à l'arrêt du 7 juin 2018, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*, C-671/16 (ECLI:EU:C:2018:403) (ci-après : « l'arrêt IEB »). Elle cite aussi la proposition de directive EIPP. Elle déduit de ces éléments que « la notion de “plan et programme” est indissociable d'un acte de nature planificatrice ou programmatique, ce qui suppose que le plan et programme en question contienne une certaine concrétisation d'un projet ».

En conséquence, selon elle, des dispositions réglementaires généralement contraignantes qui contiennent des règles applicables de manière répétée, tel le contenu de l'acte attaqué, ne peuvent être considérées comme relevant de la notion de « plan et programme » que dans la mesure où ces dispositions s'accompagnent d'une dimension planificatrice ou programmatique. Elle estime que les dispositions concernées doivent, par leur contenu et leur objectif, « apporter une contribution concrète à (la mise en œuvre d') un ou plusieurs projets », que cette concrétisation « concerne la réalisation du projet en lui-même ou des décisions préalables telles qu'une sélection des zones concernées par ces (futurs) projets ».

Elle considère, à cet égard, que les dispositions de l'acte attaqué diffèrent fondamentalement des conditions sectorielles relatives aux éoliennes en Région wallonne prévues dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 et des conditions sectorielles relatives aux éoliennes en Région flamande prévues dans l'arrêté d'exécution VLAREM II et dans la circulaire « Omzendbrief

Afwegingskader en randvoorwaarden voor de implanting van windturbines ». Elle fait valoir qu'à la différence de ces dispositions – qui ont donné lieu à l'arrêt d'Oultremont et à l'arrêt du 25 juin 2020, A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele), C-24/19 (ECLI:EU:C:2020:503) (ci-après : « l'arrêt A e.a. »), de la CJUE, invoqués par les parties requérantes – les dispositions de l'acte attaqué n'ont aucune dimension planologique ou programmatique, en ce sens qu'elles ne planifient ni ne programment en rien les lieux où des parkings seraient susceptibles de s'implanter sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle insiste sur le fait que, « sur la base des conditions sectorielles critiquées, il n'est pas possible de déterminer la localisation et le nombre de parkings qui pourraient être exploités à Bruxelles ».

Elle fait par ailleurs valoir que l'acte attaqué diffère aussi de ceux qualifiés de plans et programmes dans les arrêts précités, du point de vue de sa portée et de son importance. Se référant notamment à l'arrêt d'Oultremont et à l'arrêt A e.a., elle expose que la Cour qualifie de « plans et programmes » les actes portant sur les conditions de mise en œuvre, d'autorisation, d'implantation, de réalisation et d'exploitation d'un projet ou d'une installation, lesquels sont fonction d'éléments spatiaux ou territoriaux, plutôt que les actes strictement limités aux règles d'exploitation d'une installation. Elle considère qu'en l'espèce, « les dispositions de l'acte attaqué ne font qu'énoncer les règles (obligatoires) auxquelles toute installation de parking doit se conformer après sa réalisation, en phase d'exploitation (aménagement interne, sécurité des cyclistes et des piétons, aménagement des parkings vélos, ventilation, signalétique, éclairage) et ne contribuent en elles-mêmes pas à la réalisation ou à l'implantation d'un projet au sens de la directive EIPP. Pour reprendre les termes de la CJUE, les dispositions de l'acte attaqué ne constituent ainsi pas un cadre “pour déterminer les conditions auxquelles est soumise la délivrance d'un permis” ».

Elle objecte à l'argumentation des parties requérantes, que celles-ci ne s'attardent pas sur l'élément essentiel, à savoir la notion ou la substance même du concept de « plan ou programme », c'est-à-dire être effectivement de nature planificatrice ou programmatique. Elle insiste sur le fait que leur raisonnement amènerait à considérer toute norme, toute législation ou tout arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale comme relevant de la notion de « plan et programme », ce qui n'est, selon elle, pas conforme à la directive EIPP, à ses objectifs et à l'ordonnance u 18 mars 2004. Elle cite un extrait de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 33/2019 du 28 février 2019 selon lequel « considérer que le CoDT [Code du développement territorial] ou certaines de ses parties relèvent du champ d'application de la directive reviendrait à dire que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.188

soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive ». Elle cite l'arrêt n° 246.515 du 20 décembre 2019, dont elle juge l'enseignement transposable en l'espèce.

Au grief selon lequel l'acte attaqué devait, en tout état de cause, faire l'objet d'une consultation du public en application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, elle objecte, en se référant à l'arrêt n° 246.515 précité, que cette disposition ne contient aucune obligation claire et précise de nature à être invoquée dans un litige pendant devant les juridictions nationales et qu'elle n'est pas d'application immédiate.

Elle ajoute que les parties requérantes ont été pleinement consultées dans le cadre de l'adoption de l'acte attaqué et ont fait valoir leurs observations.

IV.1.3. Mémoire en réplique

Les parties requérantes font valoir que la partie adverse propose une interprétation incorrecte de la directive EIPP et de l'ordonnance du 18 mars 2004, ainsi que de la jurisprudence européenne et belge en matière d'évaluation des incidences des plans et programmes.

Elles relèvent, tout d'abord, que la partie adverse ne conteste pas :

- que l'acte attaqué a été élaboré et adopté par une autorité régionale et est encadré par des dispositions légales et que, par conséquent, il répond aux deux conditions de l'article 2, a), de la directive EIPP et de l'article 3, 1°, de l'ordonnance du 18 mars 2004 ;

- que l'acte attaqué satisfait, en outre, aux conditions suivantes de l'article 3, § 2, a), de la directive EIPP et de l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 mars 2004 : contenir des règles qui ressortissent aux secteurs des transports et de l'aménagement du territoire urbain et fixer des règles applicables à des projets visés par l'annexe II 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 (directive EIE), plus précisément son Titre 10, b) (« Travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings »).

Elles soulignent que « le seul point contesté par la partie adverse porte sur la question de savoir si l'acte attaqué définit le “cadre” dans lequel la mise en

œuvre des projets visés par les rubriques 68 et 224 précitées “pourra être autorisée à l’avenir” ». Elles rappellent que cette notion de « cadre » est visée par l’article 3, § 2, a) et par l’article 3, § 4, de la directive EIPP, ainsi que par l’article 5, § 1^{er}, a) et § 3, de l’ordonnance du 18 mars 2004. Elles entendent démontrer que l’acte attaqué définit bien « le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l’avenir ».

Elles répètent, tout d’abord, que la notion de « plans et programmes » doit être interprétée largement, afin de donner un effet utile à la directive et d’éviter les stratégies de contournement. Elles se réfèrent à la jurisprudence de la CJUE.

Elles s’opposent ensuite à la thèse de la partie adverse, qui distingue les plans et programmes – qui seraient susceptibles d’être soumis à évaluation des incidences – des actes réglementaires généraux – qui, eux, ne seraient pas soumis à évaluation des incidences –. Selon elles, cette distinction est artificielle et a été rejetée à plusieurs reprises par la CJUE, qui a confirmé que « la notion de “plans et programmes” peut recouvrir des actes normatifs adoptés par voie législative ou réglementaire » (arrêt d’Oultremont) et que « cette directive ne contient précisément pas de dispositions spécifiques relatives à des politiques ou à des réglementations générales qui nécessiteraient une délimitation par rapport aux plans et programmes, au sens de ladite directive » (arrêts IEB et A e.a.). Elles déduisent de la jurisprudence qu’elles citent que « tout acte adopté par le gouvernement bruxellois et dont l’adoption est encadrée par des dispositions légales ou réglementaires – comme c’est le cas en l’espèce – doit [...] être soumis à évaluation des incidences si les conditions de l’article 3, § 2, a) ou de l’article 3, § 4, de la directive EIPP (voy. art. 5, § 1^{er}, a) et § 3, de l’ordonnance du 18 mars 2004 sont réunies ».

Il n’en résulte pas pour autant, selon elles, que « toutes les législations » adoptées par le Parlement bruxellois et « toutes les réglementations » adoptées par le Gouvernement bruxellois devraient faire l’objet d’une évaluation des incidences. Selon elles, seuls les actes qui tombent dans le champ d’application défini par les articles 3, §§ 1^{er} à 4, de la directive EIPP (et de l’article 5, § 1^{er}, a) et § 3, de l’ordonnance) doivent être soumis à évaluation des incidences. Elles estiment avoir déjà démontré que l’acte attaqué est bien un « plan ou un programme » au sens des articles 2, a), de la directive EIPP (et de l’article 3, 1^o, de l’ordonnance), tombant dans le champ d’application du régime de l’évaluation des incidences mis en place par celle-ci.

Elles objectent ensuite que la partie adverse développe une vision

réductrice de la notion de « plans et programmes » et, en particulier, de ce qui doit être considéré comme un « cadre dans lequel pourra être autorisée à l’avenir la mise en œuvre des projets ». Elles déduisent de la jurisprudence de la CJUE, qu’elles citent, que la notion de cadre « se réfère à tout acte qui établit un ensemble significatif de critères et de modalités qui exercent une influence sur la délivrance d’une autorisation portant sur un projet et sur sa mise en œuvre » et que « cette définition de la notion de cadre ne renvoie pas à des critères qui seraient nécessairement de type “spatial” ou “territorial” ». Ces critères pourraient porter sur la localisation d’un projet, mais ils pourraient aussi bien en régler la nature, la taille ou encore les conditions de fonctionnement.

Selon elles, cette compréhension de la directive EIPP est confirmée par son texte-même. Elles visent, d’une part, l’article 3, § 2, a), qui ne se réfère pas seulement à la notion d’affectation du sol, mais aussi à d’autres secteurs comme l’agriculture, la pêche ou les déchets. Elles en déduisent qu’il n’est pas requis qu’un acte contienne des règles en matière d’implantation de projets sur le territoire pour être visé par l’obligation de réaliser une évaluation des incidences préalable au sens de la directive EIPP. Elles visent, d’autre part, l’article 3, § 4, qui concerne les plans et programmes qui ne sont pas élaborés dans un des secteurs concernés, ainsi que l’annexe II qui fixe les critères permettant de déterminer, dans ce cas, si le plan ou programme concerné est susceptible d’avoir des incidences notables sur l’environnement. Elles expliquent que ces critères – qui ne sont pas exhaustifs – portent, d’une part, sur les caractéristiques des plans et programmes et, d’autre part, sur les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d’être touchée et que le premier critère de la première catégorie vise la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un « cadre pour d’autres projets », en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille, les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources. Elles en déduisent qu’un « plan ou programme » visé par l’article 3 de la directive EIPP ne doit pas nécessairement contenir des règles en matière de localisation de projets.

Selon elles, cette lecture de la directive EIPP a été confirmée expressément par la Cour dans plusieurs arrêts. Elles citent les arrêts du 17 juin 2010, *Terre wallonne ASBL*, C-105/09, et *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-110/09, ainsi que les conclusions de l’avocat général Kokott, dont elles déduisent que les conditions liées à la localisation d’un projet ne sont qu’un type de conditions que l’on peut retrouver dans un « plan ou programme », à côté d’autres comme celles qui concernent la nature ou la taille d’une installation ou même les conditions de fonctionnement de celle-ci ; l’arrêt d’Oultremont et les conclusions de l’avocat général Kokott, dont elles retiennent que la technique du zonage ne s’avère pas

toujours indispensable ; l'arrêt de la CJUE du 7 juin 2018, Thybaut et e.a., C-160/17 (ECLI:EU:C:2018:401) (ci-après : « l'arrêt Thybaut »), dont elles retiennent qu'un arrêté qui, comme l'acte attaqué, définit des règles de fonctionnement de parkings relève du secteur de l'aménagement du territoire au sens du droit européen (autre qu'il relève du secteur des transports) ; l'arrêt du 8 mai 2019, Verdi Ambiente e Società, C-305/18, qui montre, selon elles, qu'un « plan ou programme » ne doit pas nécessairement contenir des dispositions concrétisant des projets bien précis ; et, enfin, les conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern eV) ayant donné lieu à l'arrêt du 22 février 2022 (EU:C:2022:102), (ci-après : « l'arrêt Bund Naturschutz in Bayern eV »). Elles retiennent de cette jurisprudence que la notion de « cadre » visée aux articles 3, § 2, a), et 3, § 4, vise un « cadre normatif » pour l'autorisation ultérieure des projets et qu'un tel cadre doit comporter un « nombre suffisant de critères à prendre en considération pour définir leur contenu, leur élaboration et leur mise en œuvre », ce qui signifie qu'il contient des dispositions sur la localisation, les caractéristiques, les dimensions, les conditions de fonctionnement ou encore sur l'attribution de ressources dans le cadre de ces projets.

Elles en déduisent que la notion de « cadre » n'est pas limitée à des outils de planologie spatiale ou définissant nécessairement des conditions de nature territoriale, et qu'elle couvre tout acte qui définit des critères ou modalités qui vont influencer la délivrance de l'autorisation et la mise en œuvre de celle-ci, dont des critères ou modalités concernant les conditions de fonctionnement d'un projet. Elles concluent que l'arrêté attaqué, qui définit les conditions d'équipement et de fonctionnement que les parkings doivent respecter pour pouvoir être autorisés et mis en œuvre, est constitutif d'un cadre pour l'autorisation et la mise en œuvre de projets et devait faire l'objet d'une évaluation des incidences préalables.

Elles critiquent encore la pertinence des références jurisprudentielles citées par la partie adverse en matière d'évaluation des incidences et soutiennent que l'acte attaqué doit être rapproché, d'une part, de l'arrêté wallon précité du 13 février 2014 qui a été considéré comme un plan ou programme soumis à évaluation des incidences au sens de l'article 3, § 2, a), de la directive EIPP par l'arrêt d'Oultremont, et qui a été annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 239.886 du 16 novembre 2017 pour violation des obligations de la directive EIPP et, d'autre part, de la réglementation flamande en matière éolienne qui a été considérée comme un plan ou programme devant faire l'objet d'une évaluation des incidences en application de l'article 3, § 2, a), de la directive EIPP, par l'arrêt A e.a.

Elles relèvent que, dans ses arrêts n° 30/2021 du 25 février 2021 et ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.188

n° 142/2021 du 14 octobre 2021, la Cour constitutionnelle n'a pas remis en question la qualification de « plan ou programme » de la réglementation flamande précitée. Elles estiment toutefois que « la Cour constitutionnelle prend quelque liberté avec la jurisprudence de la Cour », notamment lorsqu'elle refuse de qualifier le CoDT de « plan ou programme ». Elles exposent qu'au contraire, la section de législation du Conseil d'État a déjà considéré à plusieurs reprises que le CoDT doit être considéré comme un « plan ou programme » au sens de la directive EIPP.

À titre subsidiaire, elles font valoir que « même s'il fallait, par impossible, suivre l'interprétation restrictive que la partie adverse donne à la notion de “plans et programmes”, l'arrêté attaqué présente bien une « dimension programmatique ou planificatrice » au sens défini par la partie adverse. Elles exposent que « l'arrêté querellé s'inscrit dans une hiérarchie de dispositions et/ou de plans et vise à concrétiser par les mesures opérationnelles qu'il fixe, les objectifs fixés et poursuivis par ces dispositions/plans ». Elles citent notamment : la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, le Plan régional Air-Climat-Énergie, adopté le 2 juin 2016 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Plan national Énergie-Climat 2021-2030 qui fixe des objectifs précis pour 2030, qui prévoit par exemple (p. 15) de « Renforcer ou instaurer des obligations en matière d'installation d'équipement de recharge (à destination des résidents, travailleurs ou visiteurs) dans les parkings privés ou publics, et dans les bâtiments neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde (en assurant au minimum la transposition de la nouvelle directive PEB) ». Selon elles, l'acte attaqué s'inscrit clairement dans la lignée de ces dispositions et plans, qu'il tend à mettre en œuvre, et est « une pièce maîtresse dans la stratégie bruxelloise en matière d'air, de climat et d'énergie ». Il est conçu, selon elles, « comme un ensemble et une suite ordonnée d'opérations à mener dans les parkings publics ou privés en vue d'atteindre un but précis dans une période de temps donnée » et il « fait l'objet d'une budgétisation détaillée examinant les coûts de sa mise en œuvre pour les différents acteurs concernés ». Elles en déduisent que l'arrêté attaqué revêt ainsi une dimension programmatrice et planificatrice évidente au sens restrictif défini par la partie adverse. Elles estiment qu'il porte sur un nombre très important de parkings et d'emplacements de parking et qu'il contient des mesures ayant une incidence significative sur l'environnement à l'échelle de la Région (notamment des normes de qualité de l'air avec des seuils de concentration maximums précis en termes de monoxyde de carbone (CO) et de dioxyde d'azote (NO₂) et des exigences particulières de détection et d'extraction).

En tout état de cause, elles estiment qu'une évaluation des incidences s'impose, en vertu de l'article 3, § 2, b), de la Directive EIPP et de l'article 5, § 1^{er}, b), de l'ordonnance du 18 mars 2004. Elles exposent que l'article 3, § 2, a), de la Directive EIPP impose une évaluation environnementale pour les plans et programmes « pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 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, dite "directive habitats"] » et que l'article 5, § 1^{er}, b) de l'ordonnance du 18 mars 2004 ajoute qu'une telle évaluation environnementale est requise lorsque le plan est susceptible d'avoir des incidences sur les réserves naturelles ou forestières. Elles se réfèrent aux articles 57, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 2 et 3, 1^o, et 58, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature, qui transpose la directive habitats. Elles considèrent que, dès lors que l'acte attaqué doit être considéré comme un « plan ou programme » au sens de l'article 2, a) de la directive EIPP et que son périmètre couvre toute la Région de Bruxelles-Capitale et donc les trois sites Natura 2000 ainsi que toutes les réserves naturelles et forestières qui s'y trouvent, il aurait dû être précédé d'une évaluation appropriée de ses incidences sur l'environnement. Elles se réfèrent à un arrêt n° 245.535 du 25 septembre 2019.

Elles concluent que l'acte attaqué aurait dû être soumis à évaluation des incidences, ce qui n'a pas été le cas et que l'évaluation de demandes de permis d'environnement portant sur les parkings concernés ne pourra pas remédier à cette carence, puisque des choix importants auront déjà été fait en amont dans l'acte attaqué et ne pourront plus être remis en question. Elles ajoutent que l'auteur d'un plan ou d'un programme ne peut se dispenser d'une évaluation au motif qu'à son estime, le plan ou le programme concerné aurait des effets bénéfiques sur l'environnement.

IV.1.4. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répète, tout d'abord, qu'un plan ou un programme doit définir un cadre.

Elle objecte que, contrairement à ce qu'avancent les parties requérantes, elle conteste la qualification même de « plan » ou de « programme » de l'acte attaqué, y compris au sens de l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 et de l'article 2, a), de la directive EIPP.

Selon elle, la notion même de « plan » et de « programme » visée dans l'ordonnance du 18 mars 2004 et la directive EIPP est synonyme d'un acte définissant un cadre dans lequel des projets peuvent être autorisés à l'avenir. Elle se réfère aux arrêts de la CJUE du 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a., C-567/10*, du 11 septembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., C-43/10*, du 27 octobre 2016, *d'Oultremont, C-290/15* et du 12 juin 2019, *Terre wallonne ASBL, C-321/18*. Elle en déduit que les parties requérantes tentent artificiellement d'opposer la notion de « plan » et de « programme », visée à l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 et à l'article 2, a), de la directive EIPP, aux « autres » plans et programmes visés à l'article 5, § 1^{er}, a), et § 3, de cette ordonnance et à l'article 3, § 2, a), et § 4, de la directive EIPP. Selon elle, « la jurisprudence de la CJUE est claire : un plan ou un programme – compte tenu de sa définition générale reprise à l'article 3, 1^o, de l'ordonnance de 2004 et de l'article 2, a), de la directive EIPP – doit, dans tous les cas, constituer un cadre qui autorise des projets à l'avenir ».

Sur l'argumentation selon laquelle l'acte attaqué serait de toute façon soumis à évaluation environnementale au titre de l'article 5, § 1^{er}, b), de l'ordonnance du 18 mars 2004 et de l'article 3, § 2, b), de la directive EIPP, elle objecte également que, « dans la mesure où il a été démontré ci-avant que la notion même de plan et programme implique un cadre qui autorise des projets à l'avenir, les parties requérantes ne peuvent être suivies dans cette interprétation ». Elle se réfère non seulement à l'arrêt du Conseil d'État cité par les parties requérantes, mais également à l'arrêt de la CJUE du 12 juin 2019, *Terre wallonne ASBL, C-321/18*, dont elle retient que la Cour a appréhendé les liens entre la directive EIPP et la directive habitats, qu'elle a rappelé que les plans visés à l'article 6 de la directive habitats devaient être considérés comme des « plans et programmes » au sens de la directive EIPP selon les mêmes règles d'interprétation et qu'elle a jugé que l'arrêté en cause ne constituait pas un plan et programme dans la mesure où il ne définissait pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir.

Elle demande, si le Conseil n'est pas suffisamment éclairé sur cette question, de poser à la CJUE les deux questions préjudicielles suivantes :

« La notion de “plans et programmes” visée à l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle vise également des actes qui ne définissent pas le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir ? »

« L'article 3, § 2, b), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et

programmes sur l'environnement doit-il être interprété en ce sens qu'ils visent également des actes qui ne définissent pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir ? ».

Ensuite, elle tend à démontrer que l'acte attaqué ne constitue pas un « plan » ou un « programme » soumis à évaluation environnementale dans la mesure où il ne définit pas de cadre pour le développement de parkings à Bruxelles.

Elle répète qu'il s'agit, selon elle, de conditions d'exploitation à caractère réglementaire, qui font naître des obligations de résultat dans le chef des exploitants de parkings concernés.

Elle souligne, qu'à suivre la position des parties requérantes, « tout acte adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en lien avec l'exploitation d'installations classées devrait nécessairement être qualifié de “plan ou programme” ». Elle vise notamment toutes les conditions arrêtées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 5 juin 1997 et cite 34 arrêtés qui, en droit bruxellois, devraient être qualifiés de « plans ou programmes ». Elle vise encore l'ensemble des conditions générales, sectorielles ou intégrales adoptées sur la base de l'article 4 du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ainsi que les normes reprises en Région flamande dans le VLAREM et applicables aux installations soumises notamment à permis d'environnement. Elle précise qu'elle n'aperçoit pas, en l'espèce, quelle « stratégie de contournement » elle aurait mise en œuvre.

Elle conteste que l'on puisse déduire de la jurisprudence de la CJUE qu'il n'y a pas de distinction à faire entre un plan ou un programme (soumis à évaluation environnementale) et un acte réglementaire qui impose des conditions d'exploitation (tel l'acte attaqué). Elle indique que l'on ne peut déduire de cette jurisprudence, selon laquelle un acte réglementaire ou législatif peut être considéré comme un plan ou un programme que « tout » acte réglementaire ou législatif devrait être considéré comme plan et programme de manière abstraite sur la base des conditions larges fixées dans l'ordonnance du 18 mars 2004 et la directive EIPP. Elle rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à cet égard.

Elle expose que « la jurisprudence précitée de la Cour de justice a par ailleurs fait naître une grande insécurité juridique dans plusieurs États membres, eu égard à la rétroactivité qui caractérise une interprétation juridictionnelle ». Elle explique, à cet égard, que la directive 2001/42/CE est entrée en vigueur le 21 juillet 2001, mais que l'interprétation extensive de son champ d'application par la Cour de

justice ne s'est opérée que graduellement à partir de 2012 et que, dans l'intervalle, plusieurs États membres avaient édicté des normes de portée générale que les autorités concernées n'ont pas soumises préalablement à une évaluation des incidences sur l'environnement au sens de cette directive, de sorte que bon nombre de ces normes se sont avérées, après coup, irrégulières, alors qu'elles ont servi de fondement juridique direct ou indirect à de nombreux permis. Elle fait valoir que « considérer que les conditions générales d'exploitation constituent des plans et programmes au sens de la directive EIPP reviendrait à instaurer une insécurité juridique pour tous les permis et autorisations délivrés en Région de Bruxelles-Capitale, mais également en Région flamande, en Région wallonne et, le cas échéant, au niveau fédéral ». Ceci l'amène à s'interroger sur l'intérêt de la critique des parties requérantes, qui aboutirait à rendre inopérants l'ensemble des permis d'environnement dont elles sont titulaires.

Elle souligne que la jurisprudence de la CJUE relative à la notion de plan ou de programme s'inscrit toujours dans un contexte particulier lié à une dimension planificatrice ou programmatique, le cas échéant en lien avec un territoire donné. Selon elle, la Cour a toujours été amenée à se prononcer sur des actes qui contiennent en eux-mêmes un lien étroit avec le territoire dans une dimension planificatrice ou programmatique, qu'elle identifie au sujet de chaque arrêt cité. Elle en déduit qu'aucune jurisprudence de la Cour n'est applicable à l'acte attaqué.

Elle répète que « l'acte attaqué ne fait que reprendre les conditions d'exploitation qui s'imposent (de manière réglementaire) aux installations de parking concernées ». Elle expose les objectifs exprimés lors de l'adoption de l'arrêté attaqué et conclut que « l'acte attaqué regroupe les conditions applicables aux installations concernées, sous la forme de 'conditions générales d'exploitation' prises sur la base de l'article 6 de [l'ordonnance du 5 juin 1997] ». Elle rappelle que cette ordonnance crée deux grandes catégories de conditions d'exploitation : les conditions générales et sectorielles d'exploitation, visées à son article 6, et les conditions particulières d'exploitation, visées à ses articles 6, § 2, alinéa 2, 56 et 68, ainsi qu'aux articles 8bis et 9 de la directive EIE.

Elle fait valoir que l'arrêté attaqué « a pour vocation d'assurer une simplification administrative en regroupant l'ensemble des conditions d'exploitation applicables aux installations concernées dans un acte réglementaire » et que « la nature intrinsèque de ces conditions n'est pas modifiée selon qu'elles constituent des conditions générales d'exploitation (reprises dans l'acte attaqué) ou qu'elles constituent des conditions particulières d'exploitation (qui seraient à chaque fois reprises *in extenso* dans chacune des décisions octroyant un permis

d'environnement) ». Elle souligne que ces mêmes conditions, si elles étaient reprises *in extenso* dans chaque permis d'environnement, en tant que conditions particulières d'exploitation, ne seraient pas nécessairement soumises à la même évaluation environnementale.

Elle cite encore l'arrêt de la CJUE du 9 mars 2023, NJ et OZ, C-9/22 (ECLI:EU:C:2023), (ci-après : « l'arrêt NJ et OZ ») qui confirme que la notion de « plan et programme » est limitée à des actes de nature obligatoire, parce que « seuls les actes de nature obligatoire sont susceptibles de limiter la marge de manœuvre dont disposent ces autorités et d'exclure ainsi des modalités de la mise en œuvre des projets pouvant s'avérer plus favorables à l'environnement, raison pour laquelle de tels actes doivent être soumis à une évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42 ». Elle affirme qu'en fixant les conditions d'exploitation des installations de parking sur le territoire bruxellois, l'acte attaqué ne limite pas la marge de manœuvre des autorités compétentes en matière de permis d'environnement en excluant les modalités de mise en œuvre des projets plus favorables à l'environnement. Elle se réfère, à cet égard, aux articles 6, § 2, alinéa 2, 56 et l'article 68 de l'ordonnance du 5 juin 1997, qui permettent à l'autorité qui délivre un permis d'environnement ou reçoit une déclaration d'imposer des conditions particulières d'exploitation qui permettront de renforcer la protection de l'environnement.

Elle répète encore que « la notion de “plan et de programme” est indissociable d'un acte de nature planificatrice ou programmatique, ce qui suppose que le plan et programme en question contienne une certaine concrétisation d'un projet ». Elle considère que les dispositions de l'acte attaqué se bornent à définir des règles strictement liées à l'exploitation de parkings en tant que tels, après autorisation. Selon elle, de telles règles n'ont aucune dimension planologique ou programmatique, puisqu'elles ne planifient ni ne programment en rien les lieux où des parkings seraient susceptibles de s'implanter sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ni le nombre de parkings admissibles sur son territoire.

Elle conclut que « l'acte attaqué, en instituant des conditions générales d'exploitation de nature identique aux conditions particulières d'exploitation pouvant être reprises dans un permis d'environnement, ne constitue pas un plan et programme au sens de l'ordonnance de 2004 et de la directive EIPP, ne prévoyant donc pas le cadre dans lequel des projets pourront être autorisés à l'avenir ».

Elle sollicite toutefois, « le cas échéant », que le Conseil d'État pose la question suivante à la CJUE :

« Un acte réglementaire, tel que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant les conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings, regroupant les conditions d'exploitation généralement applicables aux installations de parking sur un territoire donné, de même nature que les conditions environnementales imposées lors de la délivrance d'une autorisation conformément aux articles 8*bis* et 9 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 et qui ne limite pas la marge de manœuvre des autorités compétentes de mettre en œuvre des projets plus favorables à l'environnement, doit-il être considéré comme un plan et programme visé par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ? ».

IV.1.5. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes reviennent d'abord sur la notion de « plans et programmes » au sens de l'article 2, a), de la directive EIPP et de l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 et sur la distinction qu'elles opèrent entre (i) la définition de la notion de plans et programmes visée à ses deux dispositions et (ii) la détermination des plans et programmes qui sont soumis à évaluation des incidences environnementales en application de l'article 3, §§ 2 et 4 de la directive EIPP et de l'article 5, §§ 1^{er} et 3 de l'ordonnance du 18 mars 2004. Selon elles, cette distinction résulte clairement et expressément des articles 2 et 3 de la directive EIPP et des articles 3 et 5 de cette ordonnance, qui distinguent la définition de « plans et programmes » qui ne fait nullement intervenir la notion de « cadre », d'une part, et le champ d'application de l'obligation d'évaluer les incidences des plans et programmes qui se réfère à la notion de « cadre » pour certaines des hypothèses que la directive EIPP vise, d'autre part.

Elles répètent qu'il ne peut être contesté que « l'acte attaqué relève de la notion de « plan ou programme » au sens de l'article 2, a), de la directive EIPP et de l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 dès lors que, d'une part, il a été adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, l'ordonnance du OPE contient plusieurs dispositions qui encadrent l'adoption de l'arrêté attaqué ». Selon elles, « il n'est pas question, au stade de la définition, d'examiner si un plan ou un programme constitue un "cadre" ».

En ce qui concerne le champ d'application de l'obligation de réaliser une évaluation des incidences, elles affirment qu'« une fois qu'un acte est défini comme

un plan ou programme, il faut encore déterminer s'il doit être soumis à une évaluation de ses incidences environnementales avant d'être adopté », ce qui est le cas dans trois hypothèses :

- une évaluation environnementale est d'office effectuée pour tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive EIE (remplaçant la directive 85/337/CEE) pourra être autorisée à l'avenir ;
- une évaluation environnementale est d'office effectuée pour tous les plans et programmes pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites Natura 2000, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive habitats ;
- pour les plans et programmes, autres que ceux susvisés, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Elles exposent que, dans la troisième hypothèse, l'évaluation n'est pas systématique : les États membres déterminent si ces plans ou programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches et, à cette fin, ils tiennent compte des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive EIPP. Elles en déduisent que « la notion de "cadre" n'intervient que dans la première et la troisième de cette hypothèse et pas dans la deuxième ». Elles concèdent que les premiers arrêts de la CJUE témoignaient « d'une certaine confusion sur la distinction entre les deux étapes susvisées du raisonnement » mais estiment que, « depuis ses arrêts [d'Oultremont], [Thybaut] et [IEB], la [Cour] procède à une analyse plus fine et distingue systématiquement les deux étapes du raisonnement ». Elles citent des extraits de l'arrêt d'Oultremont et de l'arrêt A e.a. et se réfèrent à l'arrêt NJ et OZ. Elles en déduisent que la partie adverse confond « (i) la notion de « plans et programmes » (visée à l'article 2, a), de la directive EIPP et à l'article 3, 1°, de l'ordonnance du 18 mars 2004) et (ii) le champ d'application de l'obligation de réaliser une évaluation des incidences (visé à l'article 3, § 2, a), et § 4, de la directive EIPP et à l'article 5, §

1^{er}, a), et § 3, de l'ordonnance du 18 mars 2004) ».

Elles répètent, par ailleurs, que la notion de « cadre » n'intervient pas dans l'hypothèse visée par l'article 3, § 2, de la directive EIPP et l'article 5, § 1^{er}, b), de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Elles ajoutent « qu'il existe au moins une autre obligation de réaliser une évaluation environnementale stratégique des plans et programmes, qui ne dépend pas d'un cadre d'autorisation de projets » et visent l'article 3, § 2, b), de la directive EIPP, en vertu duquel une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes soumis à l'évaluation spécifique des incidences de l'article 6, § 3, de la directive [habitats], qui ne couvre qu'une partie des effets sur l'environnement ».

Ensuite, elles reviennent sur la notion de « cadre » au sens de l'article 3, §§ 2, a), et 4, de la directive EIPP et de l'article 5, § 1^{er}, a) et § 3, de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Elles rappellent leurs déductions de la jurisprudence de la Cour de justice. Elles répètent que « la notion de “cadre” visée à l'article 3, § 2, a), et § 4, de la directive EIPP vise un “cadre normatif” pour l'autorisation ultérieure des projets et qu'un tel cadre doit comporter un “nombre suffisant de critères à prendre en considération pour définir leur contenu, leur élaboration et leur mise en œuvre”, ce qui signifie qu'il contient par exemple des dispositions sur la localisation, les caractéristiques, les dimensions, les conditions de fonctionnement ou encore sur l'attribution de ressources dans le cadre de ces projets ». Selon elles, cette notion n'est pas limitée à des outils de planologie spatiale ou définissant nécessairement des conditions de nature territoriale, mais couvre en réalité tout acte qui définit des critères ou modalités qui vont influencer la délivrance de l'autorisation et la mise en œuvre de celle-ci. Elles affirment que tel est bien le cas en l'espèce.

Elles répondent ensuite systématiquement aux objections de la partie adverse.

À l'affirmation de la partie adverse, selon laquelle la thèse des parties requérantes aboutirait à qualifier de « plan ou programme » tout acte adopté par le Gouvernement en lien avec l'exploitation d'installations classées, elles répondent, d'une part, « la circonstance que la correcte application de la directive EIPP aurait pour effet de soumettre à évaluation des incidences un nombre d'arrêtés jugé trop volumineux par le gouvernement bruxellois n'est pas un argument légitime en droit

pour réduire le champ d'application de la directive EIPP au mépris tant du texte de celle-ci que de son interprétation par la CJUE » et, d'autre part, que chacun des arrêts cités devrait faire l'objet d'une analyse au regard de la notion de « cadre » afin de déterminer si une évaluation des incidences s'imposait ou non. Elles relèvent que, pour certains de ces arrêts, la section de législation du Conseil d'État n'a pas soulevé d'objection au regard de la directive EIPP et de l'ordonnance du 18 mars 2004, à la différence du règlement attaqué.

Elles estiment qu'on ne peut leur reprocher de rappeler le texte de la directive et le contenu de la jurisprudence de la Cour de justice.

Elles précisent qu'elles n'ont jamais soutenu que tout acte réglementaire ou législatif devrait être considéré comme un plan et programme de manière abstraite, mais que tout acte doit être examiné au regard des conditions de l'article 2, a), de la directive EIPP pour déterminer s'il s'agit d'un plan ou programme et qu'ensuite, il faut examiner si ce plan ou programme tombe dans le champ d'application défini à l'article 3, §§ 2 et 4. Elles répètent que le règlement attaqué, comme tout autre acte, doit être confronté à la définition de la notion de plan et programme et au champ d'application de l'évaluation des incidences, tels que réglés dans la directive EIPP et l'ordonnance du 18 mars 2004.

Elles réfutent les références faites par la partie adverse aux arrêts de la Cour constitutionnelle n° 33/2019 du 28 février 2019 et n° 142/2021 du 14 octobre 2021. Quant au premier, elles estiment que les règles contenues dans l'acte attaqué sont d'une tout autre nature que celles du CoDT qui faisait l'objet du recours en annulation introduit devant la Cour. Elles observent que la Cour constitutionnelle ne s'est pas départie de la jurisprudence de la CJUE, mais a considéré qu'en l'espèce, le CoDT n'était pas un plan ou programme et que toute législation et réglementation ne constitue pas nécessairement un plan ou programme. Quant au second, elles répondent que la Cour constitutionnelle ne remet pas en cause la jurisprudence de la CJUE, mais « se borne à considérer que la validation législative des conditions d'exploitation sectorielles ne viole pas les règles et principes invoqués par les parties requérantes ». Elles n'aperçoivent pas en quoi les considérations de la Cour constitutionnelle relatives à l'insécurité juridique causée par la jurisprudence de la CJUE renforceraient la thèse de la partie adverse et elles estiment que cette insécurité juridique ne les prive pas de leur intérêt au recours.

Elles répètent que la thèse de la partie adverse consistant à soutenir qu'un acte ne peut être un plan ou programme que s'il contient des règles de nature « spatiale » ou « territoriale » définissant des zones et contenant des règles précises

en matière d'implantation de projets, est fausse en droit. Elles ajoutent que la définition de « plan ou programme » ne se réfère pas non plus à un critère de « concrétisation ». Elles précisent que les critères et modalités inhérents à la notion de « cadre » peuvent porter sur la localisation d'un projet, mais aussi sur la nature, la taille ou encore les conditions de fonctionnement d'un projet. Elles renvoient à la jurisprudence déjà citée de la Cour de justice, à laquelle elles ajoutent un extrait de l'arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV*. Elles en déduisent que « les critères qui peuvent constituer la notion de cadre peuvent donc très bien être des conditions liées au fonctionnement – et donc à l'exploitation – de projets soumis à permis d'environnement ».

Elles récusent le raisonnement fondé sur une comparaison entre les conditions générales et sectorielles d'exploitation et les conditions particulières d'exploitation, qui conduit la partie adverse à affirmer que « la nature intrinsèque de ces conditions n'est pas modifiée selon qu'elles constituent des conditions générales d'exploitation (reprises dans l'acte attaqué) ou qu'elles constituent des conditions particulières d'exploitation (qui seraient à chaque fois reprises *in extenso* dans chacune des décisions octroyant un permis d'environnement) ». Selon elles, l'argumentation revient à ignorer la différence entre les notions de « plan » et « programme » et celle de « projet ». Elles exposent que « quand l'autorité délivrante fixe des conditions particulières dans un permis, ce permis ne constitue pas un “plan”, mais un “projet” », mais qu'en revanche, « lorsque l'autorité adopte un acte définissant des conditions générales ou sectorielles, il s'agit bien d'un “plan” ou d'un “programme” ». Elles citent un extrait de l'arrêt *Thybaut*. Elles en déduisent que « dès lors qu'en adoptant un arrêté comme celui contesté en l'espèce, la partie adverse adopte un plan définissant des critères qui influencent la délivrance d'autorisations de projet (ici, des permis d'environnement), c'est en amont, avant l'adoption de ce règlement, que la partie adverse aurait dû procéder à une évaluation des incidences » et que « c'est en effet à ce moment que les choix de la partie adverse pouvaient être analysés », étant entendu qu'« au niveau du “projet”, ce sera trop tard puisque les conditions générales et spécifiques sont déjà fixées et s'imposeront à l'autorité délivrante ».

Enfin, elles rejettent l'argumentation selon laquelle l'acte attaqué n'aurait pas la « nature obligatoire » d'un plan ou d'un programme, dans la mesure où l'autorité délivrante peut imposer des conditions particulières d'exploitation renforçant la protection de l'environnement. Elles rappellent que l'arrêt attaqué est un acte réglementaire qui s'impose en toutes ses dispositions et estiment que la circonstance que l'autorité délivrante pourrait, en outre, prescrire des conditions particulières en vertu des articles 56 et 68 de l'ordonnance du 18 mars 2004

n'affecte pas ce caractère obligatoire.

À titre subsidiaire, elles répètent que, même s'il faut suivre l'interprétation que la partie adverse donne à la notion de « plans et programmes » :

- l'arrêté attaqué présente en tout état de cause une « dimension programmatique ou planificatrice » au sens défini par la partie adverse, de sorte qu'une évaluation des incidences aurait dû être effectuée avant son adoption ;
- une évaluation environnementale s'imposait également en vertu de l'article 3, § 2, b), de la directive EIPP et de l'article 5, § 1^{er}, b) de l'ordonnance du 18 mars 2004 ;
- encore aurait-il fallu, au minimum, que l'acte attaqué fasse l'objet d'une consultation du public en application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

En ce qui concerne les questions préjudicielles, elles estiment qu'elles sont dilatoires. Elles rappellent les limites de l'obligation consacrée à l'article 267, 3^e alinéa, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, de poser une question préjudicielle à la CJUE et se réfèrent à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 33/2019 du 28 février 2019 (B.21.5). Elles estiment qu'en l'espèce, la Cour « a déjà suffisamment commenté les articles 2 et 3 de la directive EIPP » et qu'il « n'apparaît pas nécessaire, ni même utile, de poser les questions suggérées par la partie adverse ».

IV.2. Appréciation

1. L'article 2, a), de la directive EIPP définit « aux fins de la présente directive » les « plans et programmes » comme étant :

- « les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
 - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

L'article 3 de la même directive fixe son champ d'application. Les paragraphes utiles à l'examen du moyen se lisent comme il suit :

- « 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ;

ou b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.

[...] ».

2. Ces dispositions sont notamment transposées par l'ordonnance du 18 mars 2004.

L'article 3, 1°, de cette ordonnance définit les « plans et programmes » comme étant :

« les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par l'Union européenne, ainsi que leurs modifications :
- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau régional ou local, ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le Conseil régional ou par le Gouvernement par le biais d'une procédure législative ; et
- prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

Les articles 4 à 7 de la même ordonnance fixent son champ d'application. Les dispositions utiles à l'examen du moyen se lisent comme il suit :

« Art. 4. Une évaluation environnementale est effectuée pour les plans et programmes, visés aux articles 5 et 6, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

« Art. 5. § 1^{er}. Une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel pourra être autorisée à l'avenir la mise en œuvre des projets, énumérés dans l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classes IB, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

§ 2. Les plans et programmes visés au § 1^{er} qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au § 1^{er} ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsqu'il est établi qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

§ 3. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au § 1^{er}, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, le Gouvernement détermine s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

« Art. 6. § 1^{er}. Le Gouvernement détermine si les plans ou programmes visés à l'article 5, §§ 2 et 3, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement en procédant à un examen au cas par cas.

À cette fin, le Gouvernement tient compte, pour procéder à cet examen, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente ordonnance.

[...] ».

3. La notion de « plans et programmes » au sens de la directive EIPP a déjà fait l'objet d'une interprétation par la CJUE dans de nombreux arrêts.

Dans ces arrêts, la Cour raisonne en deux temps lorsqu'il s'agit de déterminer si un acte doit être soumis à une évaluation environnementale. Il s'agit, d'abord, de vérifier si l'acte répond aux critères formels de définition d'un « plan ou programme », fixés à l'article 2, a), de la directive EIPP. Il s'agit, ensuite, de vérifier si l'acte répond à l'une des hypothèses visées à l'article 3, §§ 2, 3 et 4, de la directive, qui renvoient à des critères matériels.

4. Quant à la première étape, la Cour rappelle ce qui suit :

« 27. S’agissant, en premier lieu, de l’article 2, sous a), de la directive 2001/42, il convient de relever que cette disposition définit les ‘plans et programmes’, au sens de cette directive, comme étant ceux qui satisfont aux deux conditions cumulatives qu’il énonce, à savoir, d’une part, avoir été élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, au moyen d’une procédure législative (première condition), et, d’autre part, être exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives (seconde condition) (arrêt du 22 février 2022, *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20, EU:C:2022:102, point 35 et jurisprudence citée).

[...]

30. Quant à la seconde condition énoncée au point 27 du présent arrêt, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que doivent être regardés comme étant ‘exigés’, au sens et pour l’application de la directive 2001/42, les plans et les programmes dont l’adoption est encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires nationales, lesquelles déterminent les autorités compétentes pour les adopter ainsi que leur procédure d’élaboration. Ainsi, eu égard à la finalité de l’article 2, sous a), de la directive 2001/42, qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de l’environnement, et afin d’en préserver l’effet utile, un plan ou un programme doit être considéré comme étant ‘exigé’ dès lors qu’il existe dans le droit national une base juridique particulière autorisant les autorités compétentes à procéder à son adoption, même si cette adoption ne revêt pas un caractère obligatoire (arrêt du 22 février 2022, *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20, EU:C:2022:102, point 37 et jurisprudence citée) » (CJUE, arrêt du 9 mars 2023, *NJ et OZ*, C-9/22, ECLI:EU:C:2023:176).

5. En l’espèce, l’arrêté attaqué, adopté par le Gouvernement de la partie adverse, répond manifestement à la première condition.

À s’en tenir à l’interprétation extensive du terme « exigé », consacrée par la jurisprudence constante de la Cour de justice, l’arrêté attaqué répond également à la seconde condition, puisque, selon son préambule, il trouve son fondement dans « les articles 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 10, alinéa 2, modifié par l’ordonnance du 30 novembre 2017, et 62, § 3, alinéa 2 », de l’ordonnance du 5 juin 1997. En outre, comme mentionné en son article 1^{er}, il transpose partiellement la directive (UE) 2018/844, précitée.

6. Quant à la seconde étape du raisonnement, la Cour de justice rappelle régulièrement ce qui suit :

« 36. S’agissant, en second lieu, de l’article 3, § 2, sous a), de la directive 2001/42, il convient de rappeler que, en vertu de cette disposition, une évaluation environnementale doit être effectuée pour tous les plans et les programmes qui satisfont à deux conditions cumulatives, à savoir être élaborés pour les secteurs visés à cette disposition (première condition) et définir le cadre dans lequel la

mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92 pourra être autorisée à l'avenir (seconde condition) » (CJUE, arrêt du 9 mars 2023, NJ et OZ, C-9/22, ECLI:EU:C:2023:176).

La Cour précise que cette seconde condition de l'article 3, § 2, a), suppose que l'acte puisse être qualifié de « plan ou programme », selon les critères de fond suivants :

« 38. Quant à la seconde condition énoncée à ladite disposition, il convient de rappeler que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (arrêt du 22 février 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, point 60 et jurisprudence citée) » (CJUE, arrêt NJ et OZ. Voy. égal., p. ex : CJUE, arrêt d'Oultremont, point 49 ; CJUE, arrêt Thybaut, point 54 ; CJUE, arrêt IEB, point 53 ; CJUE, arrêt du 8 mai 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus e.a., C-305/18, EU:C:2019:384, point 50 ; CJUE, arrêt du 12 juin 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, point 61 ; CJUE, arrêt du 12 juin 2019, Terre wallonne ASBL, C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484, point 41 ; CJUE, arrêt A e.a., point 67 ; CJUE, arrêt du 22 février 2022 Bund Naturschutz in Bayern eV, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102, point 60).

Selon la Cour, « la notion de “plans et programmes” peut recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire » (voy. not. CJUE, arrêt d'Oultremont, n° 52) ou encore par la voie « administrative » (CJUE, arrêt A e.a., point 61 ; CJUE, arrêt Bund Naturschutz in Bayern eV, point 41).

Il résulte de la jurisprudence de la Cour que ces critères et modalités doivent présenter « une importance et une étendue suffisamment significative pour la détermination des conditions applicables au secteur concerné » (voy. not. CJUE, arrêt d'Oultremont) et que « la notion d'“ensemble significatif de critères et de modalités” doit être entendue de manière qualitative et non pas quantitative » (CJUE, arrêt Thybaut, point 55. Voy. égal. CJUE, arrêt IEB, point 55 ; CJUE, arrêt Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus du 8 mai 2019, C-305/15, EU:C:2019:384, point 51 ; CJUE, arrêt du 12 juin 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, point 64 ; CJUE, arrêt A e.a., point 70).

La Cour a également indiqué que des dispositions de valeur purement indicative ne répondent pas à cette condition. Pour y répondre, des dispositions doivent revêtir à tout le moins un caractère obligatoire pour les autorités compétentes dans le domaine de la délivrance d'autorisations de projets (voy. not. CJUE, arrêt A e.a., point 77).

La Cour a encore précisé que les « critères et modalités » visés peuvent notamment concerner « la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement de tels projets, ou l'allocation de ressources liée à ces projets » (voy. not. CJUE, arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV*, point 60).

7. La matière de la protection de l'environnement étant régionalisée en application 6, § 1^{er}, II 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les règles en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement applicables dans la Région de Bruxelles-Capitale diffèrent fondamentalement de celles en vigueur dans les deux autres régions.

Contrairement au régime du permis unique prévu par la réglementation wallonne et à celui du permis intégré dans la réglementation flamande, un projet mixte, c'est-à-dire ayant à la fois un aspect urbanistique et un aspect environnemental, nécessite deux autorisations en Région de Bruxelles-Capitale, à savoir un permis d'urbanisme en application l'article 176/1 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) et un permis d'environnement, en application de l'article 3, 6^o, de l'ordonnance du 5 juin 1997.

La personne souhaitant effectuer des travaux d'aménagement urbain pour la construction d'un parking, ou même modifier la destination d'un immeuble, voire modifier sensiblement le relief du sol, en vue d'implanter un parking à un endroit où il n'en existe pas encore, doit obtenir un permis d'urbanisme, conformément à l'article 98 du CoBAT, dont la délivrance sera conditionnée au respect des règles fixées par les plans et règlements relatifs à l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, un parking comportant un certain nombre d'emplacements est une installation classée dont l'exploitation est soumise à un permis d'environnement.

Conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997, les installations sont réparties entre les classes I.A, I.B, II, I.C, I.D et III.

Les articles 6, 7 et 10 de l'ordonnance du 5 juin 1997 disposent comme suit :

« Art. 6. Conditions d'exploitation.

§ 1^{er}. Le Gouvernement arrête toute disposition applicable à l'ensemble des installations ou à des catégories d'installations, en vue d'assurer la protection de l'environnement, de la santé ou de la sécurité, conformément à l'article 2.

À cette fin, il peut :

- 1° interdire une catégorie d'installations déterminées ou des aspects déterminés d'une catégorie d'installations ;
- 2° arrêter toute prescription ou condition générale d'exploitation d'installations ;
- 3° fixer des quotas d'émissions de gaz à effet de serre qu'il détermine dans le plan d'allocation.

Lorsque le Gouvernement adopte des prescriptions ou conditions générales d'exploitation, celles-ci doivent :

- 1° assurer une approche intégrée et un niveau élevé de protection de l'environnement équivalent à celui que permettent d'atteindre les permis d'environnement ;
- 2° s'appuyer sur les meilleures techniques disponibles mais ne recommander l'utilisation d'aucune technique ou technologie spécifique ;
- 3° être actualisées afin de tenir compte de l'évolution des meilleures techniques disponibles.

§ 2. Préalablement à l'inscription d'une installation en classe I.C ou III, le Gouvernement peut définir les conditions générales d'exploitation de ces catégories d'installations conformément au paragraphe 1^{er}.

L'autorité compétente destinataire d'une déclaration préalable peut également imposer des conditions particulières d'exploitation, compte tenu des caractéristiques et de l'environnement propres à une installation déterminée et conformément à l'article 68.

Art. 7. Actes soumis à permis et à déclaration.

§ 1^{er}. Les actes suivants sont soumis à un permis d'environnement lorsqu'ils concernent des installations de classes IA, IB, ID et II :

- 1° l'exploitation d'une installation ;
- 2° le déplacement d'une installation sur un autre site d'exploitation ;
- 3° la mise en exploitation d'une installation dont le permis n'a pas été mis en œuvre dans le délai prescrit conformément à l'article 59 ;
- 4° la remise en exploitation d'une installation dont l'exploitation a été interrompue pendant deux années consécutives ;
- 5° la poursuite de l'exploitation d'une installation dont le permis arrive à échéance ;
- 6° la poursuite de l'exploitation d'une installation non soumise à permis qui vient à être intégrée dans une classe.

Le permis, requis en vertu de l'alinéa 1^{er}, 6°, doit être demandé au plus tard dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté classant l'installation dans la liste. L'exploitation peut être poursuivie sans permis pendant ce délai et jusqu'à notification de la décision portant sur la demande de permis.

§ 2. [abrogé]

§ 3. Les actes suivants sont soumis à déclaration préalable lorsqu'ils concernent des installations de classe I.C ou III :

- 1° l'exploitation d'une installation ;
- 2° le déplacement d'une installation sur un autre site d'exploitation ;
- 3° la remise en exploitation d'une installation dont l'exploitation a été interrompue pendant deux années consécutives ;

4° la poursuite de l'exploitation d'une installation non soumise à déclaration qui vient à être intégrée dans la liste ; la déclaration requise dans ce cas doit être envoyée au plus tard dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté classant l'installation dans la liste ; l'exploitation peut être poursuivie sans déclaration préalable pendant ce délai ;
5° la transformation ou l'extension d'une installation soumise à déclaration pour autant qu'elle n'entraîne pas le passage de l'installation à la classe supérieure ;
6° la remise en exploitation d'une installation détruite ou mise temporairement hors d'usage.

§ 4. Le plan de gestion adopté par le Gouvernement conformément aux articles 29, 32, 37 ou 50 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature vaut permis d'environnement ou déclaration pour les installations que le plan identifie nécessaires aux actes visés aux articles 29, § 1^{er}, alinéa 5, 3° ou 49, alinéa 2, 9°, de cette même ordonnance.

Art. 10. Contenu de la demande.

La demande de certificat ou de permis d'environnement contient les indications suivantes :

1° si le demandeur est une personne physique : ses nom, prénom et domicile ; s'il s'agit d'une personne morale : sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse de son siège social, ainsi que la qualité du signataire de la demande ;

2° la description des lieux où le projet est envisagé, ainsi que de leurs abords, notamment à l'aide de plans dressés à une échelle permettant une lecture aisée et maximum au format A3 ;

3° la présentation du projet ou, pour une demande de certificat, la présentation de ses principaux éléments constitutifs, notamment à l'aide de plans dressés à une échelle permettant une lecture aisée et maximum au format A3 ;

4° en cas de projet mixte, une copie du formulaire de demande de certificat ou de permis d'urbanisme.

5° Pour l'exploitation d'une station-service telle que définie par l'article 2, 3°, de l'accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service, une attestation du Fonds visé par l'accord de coopération précité, sauf lorsque la demande porte sur un des actes visés à l'article 7bis.

6° une reconnaissance de l'état du sol lorsque celle-ci est requise en application de l'article 13, §§ 3 et 5, de l'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués ou la dispense de réaliser une telle reconnaissance tel que prévu par l'article 13/4 de ladite ordonnance.

Le Gouvernement peut préciser et compléter les indications à mentionner dans la demande de certificat ou de permis d'environnement, en ce compris les informations requises pour permettre au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de rendre son avis. Il détermine la forme de la demande ».

8. En l'espèce, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 5 juin 1997, l'acte attaqué établit des conditions d'exploitation qui concernent, selon son article 1^{er}, alinéa 2, les « garages, emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur comptant plus de 200 véhicules ou remorques » (rubrique 224 de l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe 1A visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997), les « garages, emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur comptant : [...] de 10 à 24 véhicules automobiles

ou remorques » (classe 2) et ceux comptant « de 25 à 200 véhicules automobiles ou remorques » (classe 1B), à l'exclusion toutefois des parkings à rangement automatisé et des parkings utilisés exclusivement pour le stationnement de certains véhicules, visés à l'article 1^{er}, alinéa 3.

Il fixe, au titre des « conditions générales d'exploitation des parkings couverts et non couverts », des conditions relatives à l'utilisation, à l'aménagement et à la signalisation, des conditions d'entretien et de contrôle, des conditions relatives aux zones de recharges pour les véhicules électriques et des conditions relatives aux parking vélos ; au titre des « conditions d'exploitation spécifiques aux parkings non couverts », des conditions relatives à l'entretien de la végétation, à l'utilisation de sel de déneigement et à l'entretien des structures infiltrantes et à l'éclairage artificiel ; au titre des « conditions d'exploitation spécifiques aux parkings couverts », des conditions relatives à l'aménagement du parking, des conditions relatives à la sécurité (véhicules LPG, résistance au feu, présence de conduites de gaz, issues, et voies d'évacuation, moyens de lutte contre l'incendie, ...), des conditions relatives à la gestion des équipements, des conditions relatives aux normes de qualité de l'air et des conditions relatives à la ventilation mécanique et naturelle.

Les critères et modalités fixés par l'acte attaqué s'imposent aux autorités délivrantes puisque, sauf les possibilités de dérogations expressément prévues par l'arrêté (par exemple aux articles 3, alinéas 1^{er} et 2, 4, alinéa 1^{er}, 5, alinéa 2, 23, § 10, 29, 37, alinéa 2, 45, alinéa 3, 52, alinéa 2, 53, alinéa 1^{er}, ...), celles-ci ne pourraient délivrer ou proroger un permis d'environnement pour des installations qui ne respecteraient pas les conditions d'exploitation définies par l'arrêté. Le fait que des conditions particulières supplémentaires puissent être ajoutées dans le permis d'environnement n'affecte pas le caractère obligatoire des conditions générales définies par l'arrêté.

9. Le moyen tel que formulé dans la requête se fonde sur le postulat que l'arrêté attaqué est élaboré dans des secteurs visés à l'article 3, § 2, a), à savoir les secteurs « des transports » et « de l'aménagement du territoire urbain et rural ».

Les parties requérantes déduisent de l'arrêt de la CJUE du 7 juin 2018, Thybaut, C-160/17, qu'« un arrêté qui, comme l'acte attaqué, définit des règles de fonctionnement de parkings relève clairement du secteur de l'aménagement du territoire au sens du droit européen (outre qu'il relève du secteur des transports) » (mémoire en réplique, p. 15). La partie adverse ne le conteste pas.

Le rattachement à un « secteur » visé à l'article 3, § 2, a), n'étant pas discuté, les parties requérantes se réfèrent spécialement à l'arrêt d'Oultremont et à l'arrêt A e.a., dont elles déduisent que des conditions d'exploitation telles que celles prévues par l'arrêté attaqué constituent un plan ou un programme. La partie adverse, pour sa part, insiste sur le fait que la jurisprudence de la CJUE relative à la notion de « plan ou de programme » s'inscrit toujours, en ce compris dans les deux arrêts cités par les parties requérantes, dans un contexte particulier lié à une dimension planificatrice ou programmatique, le cas échéant en lien avec un territoire donné. Elle objecte, d'une part, que les conditions d'exploitation prévues par l'arrêté attaqué s'appliquent également aux exploitants ayant déjà obtenu une autorisation et, d'autre part, que de telles conditions d'exploitation n'ont pas de dimension planificatrice ou programmatique puisque qu'elles ne fixent aucune règle portant sur les lieux où peuvent s'implanter les parkings ni sur le nombre maximal de parkings pouvant être autorisés.

10. La notion de plans et programmes a déjà fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Toutefois, dans ces arrêts, la détermination du secteur concerné ne posait pas de difficulté particulière, notamment lorsque les actes concernés relevaient de la législation relative à l'aménagement du territoire, comme un plan particulier d'affectation du sol, un périmètre de remembrement urbain ou encore un règlement d'urbanisme zoné.

11. Dans les arrêts d'Oultremont et A e.a., auxquels se réfèrent spécifiquement les parties à l'appui de leurs thèses respectives, la Cour a constaté que les actes juridiques concernés relevaient du secteur de l'énergie, avant de conclure – dans le premier – qu'« un arrêté réglementaire, tel que celui en cause au principal, comportant diverses dispositions relatives à l'installation d'éoliennes, qui doivent être respectées dans le cadre de la délivrance d'autorisations administratives portant sur l'implantation et l'exploitation de telles installations, relève de la notion de “plans et programmes”, au sens de cette directive » et – dans le second – que « constituent des plans et programmes devant être soumis à une évaluation environnementale en vertu de cette disposition, un arrêté et une circulaire, comportant tous deux différentes dispositions portant sur l'implantation et l'exploitation d'éoliennes [...] ».

12. En l'espèce, l'acte attaqué porte sur l'exploitation de parkings mais ne fixe aucune règle qui concerne leur implantation, ces règles étant prévues par les plans et règlements relatifs à l'aménagement du territoire, déjà soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement en application des articles 15/1, 18 à

20, 22, 25 à 27, 30, 30/3 à 30/7, 30/11, 33 à 37, 39, 41, 43, 44, 46 à 50, 63, 68, 87/1, 89/1 à 89/5 et 93 du CoBAT.

Comme déjà mentionné, la personne souhaitant effectuer des travaux d'aménagement urbain pour la construction d'un parking, ou même modifier la destination d'un immeuble, voire modifier sensiblement le relief du sol, en vue d'implanter un parking à un endroit où il n'en existe pas encore, doit obtenir un permis d'urbanisme, conformément à l'article 98 du CoBAT. La délivrance de ce permis d'urbanisme sera conditionnée au respect des règles fixées par les plans et règlements relatifs à l'aménagement du territoire, et notamment celles qui protègent les sites concernés par la directive habitats. L'article 1^{er} du CoBAT précise qu'il vise notamment à transposer cette directive. Ce sont donc ces plans et règlements qui serviront de cadre pour la délivrance d'une telle autorisation, dont l'exigence est cumulative avec celle du permis d'environnement.

Par conséquent, il ne s'impose pas avec la force de l'évidence qu'un arrêté, tel que celui en cause, qui se limite à fixer des conditions d'exploitation des parkings, sans prévoir de règles relatives à l'implantation de ces parkings ni leur nombre maximal, peut être qualifié de plan ou de programme dans le secteur de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols.

Il ne semble pas non plus évident que l'exploitation d'un parking se rattache nécessairement au secteur des transports.

13. Dans un arrêt du 4 octobre 2018 (C-416/17), Commission c. République française, ECLI:EU:C:2018:811, la CJUE a notamment jugé ce qui suit :

« 108. D'autre part, il y a encore lieu de rappeler que, dans la mesure où il n'existe aucun recours juridictionnel contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est, en principe, tenue de saisir la Cour au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE dès lors qu'une question relative à l'interprétation du traité FUE est soulevée devant elle (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, point 42).

109. La Cour a jugé que l'obligation de saisine prévue à cette disposition a notamment pour but de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale ne concordant pas avec les règles du droit de l'Union (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, point 33 et jurisprudence citée).

110. Certes, une telle obligation n'incombe pas à cette juridiction lorsque celle-ci constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, l'existence d'une telle éventualité devant être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit

de l'Union, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, point 21 ; du 9 septembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, points 38 et 39, ainsi que du 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, point 50) ». (C.J.C.E., arrêt du 4 octobre 2018, *Commission européenne c. République française*, C-416/17, EU:C:2018:811, points 108 à 110 ».

Aussi, il y a lieu de poser à la CJUE la question préjudicielle suivante :

- « L'article 3, § 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit-il être interprété en ce sens qu'un arrêté, tel que celui en cause, qui se limite à fixer des conditions d'exploitation des parkings sans prévoir de règles relatives à leur implantation ni à leur nombre maximal doit néanmoins être qualifié de plan ou de programme dans le secteur des transports, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols ? ».

V. Demande de maintien des effets

V.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse formule, à titre subsidiaire, une demande de maintien des effets de l'arrêté attaqué, sur la base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La demande est motivée comme il suit :

- « Cette demande vise un maintien des effets de l'acte attaqué pendant une durée de 24 mois à compter de l'arrêt à intervenir afin de permettre à la partie adverse de prendre les mesures nécessaires pour soumettre l'acte attaqué à une évaluation environnementale, cette période étant celle qui est strictement nécessaire pour ce faire.
- Dès lors que les motifs qui justifieraient l'annulation de l'acte attaqué se rapportent uniquement à des éléments pour lesquels la partie adverse conserverait intact son pouvoir d'appréciation et serait donc en mesure de remédier par le biais d'une modification de l'acte attaqué, il convient de faire une application proportionnée de la faculté d'annulation de Votre Conseil telle que rendue possible par l'article 14^{ter} des lois coordonnées.

Votre Conseil a ainsi déjà jugé que lorsque l'illégalité laisse intact le pouvoir d'appréciation de la partie adverse, "cette illégalité ne justifie pas une annulation rétroactive et que, pour la censurer adéquatement, il y a lieu de donner à la partie

adverse la possibilité d’y remédier sans qu’entre-temps, le règlement cesse de produire ses effets”. Dans ce cas, “il s’agit là d’une circonstance exceptionnelle justifiant d’ordonner, conformément à l’article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d’État, le maintien de tous les effets du règlement annulé pendant une période limitée”.

En outre, la partie adverse souligne que l’annulation sans maintien des effets de l’acte attaqué aurait des répercussions importantes et menacerait la sécurité juridique de l’ensemble des permis et autorisations soumis aux conditions générales d’exploitation annulées.

En particulier, l’acte attaqué contient des conditions relatives à la qualité de l’air dans les parkings qui constituent un minimum strictement nécessaire pour la protection de l’environnement et de la santé humaine. Dans le cadre de sa compétence en matière d’environnement, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas admettre que ces installations ne soient pas soumises à des normes minimales protectrices de l’environnement ».

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes s’opposent au maintien des effets en ces termes :

« Selon la jurisprudence du Conseil d’État (22 septembre 2023, n° 257.407, ASBL Association pour le droit des étrangers) :

“En application de l’article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d’État, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l’acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation démontre que l’intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu’avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d’État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l’adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l’organisation du Conseil d’État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d’un arrêt d’annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances. La Cour constitutionnelle a de même insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre “l’importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées”.

Dès lors que le droit de l’Union européenne est en cause, il y a lieu de surcroît d’avoir égard aux arrêts de la CJUE (voir not. arrêt du 28 février 2012 (C-41/11, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne) et du 28 juillet 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement).

Dans son arrêt du 28 juillet 2016, qui confirme l’enseignement de l’arrêt du 28 février 2012, la Cour de justice de l’Union européenne énonce ce qui suit :

“1) Une juridiction nationale peut, lorsque le droit interne le permet, exceptionnellement et au cas par cas, limiter dans le temps certains effets d’une déclaration d’illégalité d’une disposition du droit national qui a été adoptée en méconnaissance des obligations prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement, en particulier celles découlant de l’article 6, paragraphe 3, de

celle-ci, à la condition qu'une telle limitation s'impose par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont elle est saisie. Cette faculté exceptionnelle ne saurait toutefois être exercée que lorsque toutes les conditions qui ressortent de l'arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* (C-41/11, EU : C : 2012 : 103) sont remplies, à savoir :

- que la disposition du droit national attaquée constitue une mesure de transposition correcte du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement ;
- que l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition du droit national ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de la disposition du droit national attaquée ;
- que l'annulation de cette dernière aurait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement qui serait plus préjudiciable à celui-ci, en ce sens que cette annulation se traduirait par une protection moindre et irait ainsi à l'encontre même de l'objectif essentiel du droit de l'Union, et
- qu'un maintien exceptionnel des effets de la disposition du droit national attaquée ne couvre que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée.

2) Dans l'état actuel du droit de l'Union, une juridiction nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel est, en principe, tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel, afin que celle-ci puisse apprécier si, exceptionnellement, des dispositions de droit interne jugées contraires au droit de l'Union peuvent être provisoirement maintenues, au regard d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont cette juridiction nationale est saisie. Ladite juridiction nationale n'est dispensée de cette obligation que lorsqu'elle est convaincue, ce qu'elle doit démontrer de manière circonstanciée, qu'aucun doute raisonnable n'existe, quant à l'interprétation et à l'application des conditions qui ressortent de l'arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* (C-41/11, EU : C : 2012 : 103)".

Force est de constater que la partie adverse ne démontre pas que l'ensemble des conditions fixées par l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État et par la jurisprudence européenne sont réunies.

La partie adverse se borne à soutenir ce qui suit :

“L'annulation sans maintien des effets de l'acte attaqué aurait des répercussions importantes et menacerait la sécurité juridique de l'ensemble des permis et autorisations soumis aux conditions générales d'exploitation annulées.

En particulier, l'acte attaqué contient des conditions relatives à la qualité de l'air dans les parkings qui constituent un minimum strictement nécessaire pour la protection de l'environnement et de la santé humaine. Dans le cadre de sa compétence en matière d'environnement, la Région de Bruxelles-Capitale ne

peut pas admettre que ces installations ne soient pas soumises à des normes minimales protectrices de l'environnement”.

Cette démonstration n'est à l'évidence pas suffisante. La partie adverse n'expose pas en quoi l'annulation de l'arrêté attaqué – et donc le retour à la situation réglementaire qui prévalait avant l'entrée en vigueur de l'arrêté annulé – nuirait tant à l'environnement en matière de qualité de l'air et qu'il serait absolument nécessaire de maintenir les effets de l'arrêté attaqué malgré la violation patente du droit européen et belge.

Sa motivation relève de la déclaration de principe, ce qui ne saurait être accepté sauf à méconnaître les conditions prescrites par l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État et la jurisprudence de la CJUE susvisée ».

V.2. *Appréciation*

L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure prévue à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

Il résulte ce qui suit de l'arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 de la Cour constitutionnelle :

« B.3. La disposition en cause permet au Conseil d'État de maintenir les effets des dispositions réglementaires annulées “si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire”. Il ressort de la jurisprudence que le Conseil d'État a, jusqu'à présent, rarement fait usage du pouvoir conféré par la loi du 4 août 1996 et que la possibilité de maintenir les effets doit être utilisée avec sagesse et circonspection, lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de la décision attaquée aurait des conséquences très graves du point de vue de la sécurité juridique (CE, 21 novembre 2001, n° 100.963, État belge ; 30 octobre 2006, n° 164.258, SOMJA et al. ; 8 novembre 2006, n° 164.522, Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire et al.).

B.4. Par cette jurisprudence, le Conseil d'État satisfait à l'intention du législateur, qui a tenté de trouver un équilibre entre le principe de la légalité des actes réglementaires, consacré par l'article 159 de la Constitution, et le principe de la sécurité juridique. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans son arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, le législateur a en effet confié à une juridiction le soin de déterminer si des motifs exceptionnels justifient le maintien des effets d'un acte réglementaire illégal.

B.5. Il appartient au législateur d'instaurer, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque

situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées”.

Par ailleurs, il a aussi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l’adoption de la loi du 20 janvier 2014 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d’un arrêt d’annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-277/1, p. 5).

Dès lors que le droit de l’Union européenne est en cause, il y a lieu de surcroît d’avoir égard aux arrêts de la Cour de justice de l’Union européenne du 28 février 2012 (C-41/11, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne) et du 28 juillet 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement) ».

Dans son arrêt du 28 juillet 2016, qui confirme l’enseignement de l’arrêt du 28 février 2012, la CJUE énonce ce qui suit :

« 1) Une juridiction nationale peut, lorsque le droit interne le permet, exceptionnellement et au cas par cas, limiter dans le temps certains effets d’une déclaration d’illégalité d’une disposition du droit national qui a été adoptée en méconnaissance des obligations prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement, en particulier celles découlant de l’article 6, § 3, de celle-ci, à la condition qu’une telle limitation s’impose par une considération impérieuse liée à la protection de l’environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l’affaire dont elle est saisie. Cette faculté exceptionnelle ne saurait toutefois être exercée que lorsque toutes les conditions qui ressortent de l’arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) sont remplies, à savoir :

- que la disposition du droit national attaquée constitue une mesure de transposition correcte du droit de l’Union en matière de protection de l’environnement ;

- que l’adoption et l’entrée en vigueur d’une nouvelle disposition du droit national ne permettent pas d’éviter les effets préjudiciables sur l’environnement découlant de l’annulation de la disposition du droit national attaquée ;

- que l’annulation de cette dernière aurait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition du droit de l’Union en matière de protection de l’environnement qui serait plus préjudiciable à celui-ci, en ce sens que cette annulation se traduirait par une protection moindre et irait ainsi à l’encontre même de l’objectif essentiel du droit de l’Union, et

- qu’un maintien exceptionnel des effets de la disposition du droit national attaquée ne couvre que le laps de temps strictement nécessaire à l’adoption des mesures permettant de remédier à l’irrégularité constatée.

2) Dans l’état actuel du droit de l’Union, une juridiction nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d’un recours juridictionnel est, en principe, tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel, afin que celle-ci puisse apprécier si, exceptionnellement, des dispositions de droit interne jugées contraires au droit de l’Union peuvent être provisoirement maintenues, au regard d’une considération

impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont cette juridiction nationale est saisie. Ladite juridiction nationale n'est dispensée de cette obligation que lorsqu'elle est convaincue, ce qu'elle doit démontrer de manière circonstanciée, qu'aucun doute raisonnable n'existe, quant à l'interprétation et à l'application des conditions qui ressortent de l'arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) ».

Selon son article 1^{er}, l'acte attaqué transpose partiellement la directive (UE) 2018/844, précitée. L'annulation éventuelle de l'acte attaqué créerait nécessairement un vide juridique à cet égard.

Dans l'hypothèse où la Cour de justice devait estimer que l'acte attaqué peut être qualifié de « plan ou de programme » et par conséquent soumis à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, il pourrait être justifié de maintenir les effets de l'acte attaqué pendant une durée raisonnable afin de donner à la partie adverse le temps de procéder à cette évaluation en vue de la réfection de l'acte attaqué.

Toutefois, un doute raisonnable peut exister sur la question de savoir si le simple fait que la transposition de la directive (UE) 2018/844, précitée, ne serait plus assurée pendant quelque mois dans le secteur de l'exploitation des parkings dans la Région de Bruxelles-Capitale irait à l'encontre d'un objectif essentiel du droit de l'Union.

Il y a par conséquent lieu d'interroger la CJUE également à ce sujet, avant que l'auditeur n'examine cette demande dans un rapport complémentaire, en posant la question suivante :

« En cas de réponse positive à la première question, une juridiction nationale peut-elle faire application d'une disposition de son droit national qui l'habilite à maintenir les effets d'un acte réglementaire annulé, fixant les conditions d'exploitation des parkings sur le territoire d'une région, pendant une durée limitée afin de permettre à l'autorité régionale de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement de ces conditions d'exploitation avant de procéder à la réfection éventuelle de l'acte ? ».

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne :

- « L'article 3, § 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit-il être interprété en ce sens qu'un arrêté, tel que celui en cause, qui se limite à fixer des conditions d'exploitation des parkings sans prévoir de règles relatives à leur implantation ni à leur nombre maximal doit néanmoins être qualifié de plan ou de programme dans le secteur des transports, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols ? ».
- « En cas de réponse positive à la première question, une juridiction nationale peut-elle faire application d'une disposition de son droit national qui l'habilite à maintenir les effets d'un acte réglementaire annulé, fixant les conditions d'exploitation des parkings sur le territoire d'une région, pendant une durée limitée, afin de permettre à l'autorité régionale de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement de ces conditions d'exploitation avant de procéder à la réfection éventuelle de cet acte ? ».

Article 3.

Sur le vu des réponses données à ces questions par la Cour de justice de l'Union européenne, le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly