

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.731 du 12 décembre 2024

A. 227.588/XV-4025

En cause : **l'association sans but lucratif
BRUSSELS CULTURE AND COMMERCE,**
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPÈRE, avocat,
avenue des Communautés, 110
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Camille DE BUEGER, Luc DEPRÉ,
et Thomas MOULIGNEAUX, avocats,
place Flagey, 18
1050 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme
MALL OF EUROPE,**
2. **la société anonyme
EUROPEA HOUSING,**
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Ludovic BURNON, avocat,
rue de l'Aurore, 4
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 mars 2019, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 20 décembre 2018 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale confirmant l'octroi du certificat d'environnement “visant à exploiter diverses installations classées dans un futur complexe immobilier, comportant des commerces, des espaces de loisirs *indoor* et *outdoor*, des logements, des bureaux, des équipements et des parkings, avenue Houba de Strooper et avenue Impératrice Charlotte à Bruxelles (Laeken), boulevard Émile Bockstael, 93, à Laeken” ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 23 avril 2019, la société anonyme Europea Housing et la société anonyme Mall of Europe demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 21 mai 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2024.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Maxence Poivre, *loco* M^e Stéphane Nopère, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Thomas Mouligneaux, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Ludovic Burnon, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes, 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. Le projet « Néo 1 » porte sur le réaménagement du plateau du Heysel entre l'avenue Houba de Strooper et l'avenue Impératrice Charlotte et prévoit la construction d'« un ensemble de logements, de commerces, de bureaux ainsi que des équipements d'intérêt collectif ou de service public (deux crèches), ainsi qu'un ensemble de parkings accessoires à ces fonctions, aménagement des abords (en ce compris des abattages d'arbres à haute tige) et de l'espace public, démolitions, création de voiries ».

Le 24 avril 2014, la ville de Bruxelles octroie, au terme d'une procédure de dialogue compétitif, le marché relatif à ce projet « Néo 1 » au consortium formé par la société de droit français Unibail-Rodamco et par les sociétés anonymes Besix et CFE.

Ce consortium fonde, à son tour, la société anonyme Mall of Europe et la société anonyme Europea Housing.

Celles-ci introduisent conjointement, le 22 septembre 2015, une demande de certificat d'urbanisme et une demande de certificat d'environnement de classe I.A. « visant à exploiter diverses installations classées dans un futur complexe immobilier, comportant des commerces, des espaces de loisirs *indoor* et *outdoor*, des logements, des bureaux, des équipements et des parkings, avenue Houba de Strooper et avenue Impératrice Charlotte à Bruxelles (Laeken) ».

Un accusé de réception de dossier complet est délivré, pour la demande de certificat d'environnement, le 18 juillet 2016.

2. À la demande du fonctionnaire délégué, une enquête publique est organisée du 6 au 20 janvier 2017 sur le territoire de la ville de Bruxelles relative au cahier des charges pour l'étude d'incidences ainsi que les demandes de certificats. Un procès-verbal fait état de 47 réactions écrites ou verbales.

3. Le 7 février 2017, la commission de concertation émet un avis favorable moyennant certaines conditions sur le projet du cahier des charges de l'étude d'incidences à réaliser pour le projet « Néo 1 ».

4. Le 21 février 2017, le comité d'accompagnement arrête le cahier des charges dans sa version définitive et approuve le choix de la société à responsabilité limitée Aster Consulting en tant que chargée d'études.

5. Le 18 juillet 2017, le comité d'accompagnement décide de clôturer l'étude d'incidences relative au projet « Néo 1 ».

6. Le 9 janvier 2018, Bruxelles Environnement réceptionne des documents modifiant les demandes de certificats.

7. Le projet amendé fait l'objet d'une enquête publique sur le territoire de la ville de Bruxelles du 25 janvier au 23 février 2018. Lors de cette enquête publique, 254 lettres de réclamations individuelles et deux pétitions sont introduites. L'une de ces réclamations émane de la partie requérante qui allègue plusieurs irrégularités affectant les demandes de certificat d'urbanisme et de certificat d'environnement ainsi que l'étude d'incidences.

8. Le 22 mars 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles émet un avis favorable sur le projet.

9. Le 27 mars 2018, la commission de concertation donne un avis majoritaire favorable sous certaines conditions.

10. Le 3 avril 2018, Bruxelles Environnement décide d'octroyer le certificat d'environnement pour le projet « Néo 1 ».

11. Le 3 mai 2018, Bruxelles Environnement apporte un *erratum* au certificat d'environnement qu'elle a délivré.

12. Le 4 mai 2018, les parties intervenantes introduisent un recours auprès du collège d'Environnement afin de rectifier les erreurs contenues dans le certificat d'environnement délivré.

13. Le 9 juillet 2018, le collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale octroie à nouveau le certificat d'environnement avec les erreurs corrigées.

14. Le 6 septembre 2018, plusieurs recours sont introduits auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'encontre de la décision du collège d'Environnement de délivrer le certificat d'environnement.

15. Le 20 décembre 2018, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale confirme la décision du collège d'Environnement d'octroyer le certificat d'environnement et déclare irrecevables les recours introduits.

Il s'agit de l'acte attaqué.

16. Le 17 janvier 2019, le même Gouvernement prend un *erratum* pour corriger l'adresse du projet mentionnée dans l'acte attaqué.

17. Par un recours enrôlé, le 25 février 2019, sous le numéro A. 227.503/XV-4014, la partie requérante demande « l'annulation de la décision du 14 novembre 2018 du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale de délivrer le certificat d'urbanisme dont l'objet est la construction d'« un ensemble de logements, de commerces, de bureaux ainsi que des équipements d'intérêt collectif ou de service public (deux crèches), ainsi qu'un ensemble de parkings accessoires à ces fonctions, aménagement des abords (en ce compris des abattages d'arbres à haute tige) et de l'espace public, démolitions, création de voiries ». Cette décision du 14 novembre 2018 concerne le volet urbanistique du même projet « Néo 1 ».

18. Le 21 février 2019, les parties intervenantes introduisent une demande de permis d'environnement. Celle-ci fait l'objet de plusieurs accusés de réception de dossier incomplet. Le cinquième (et dernier) de ces accusés de réception date du 31 octobre 2019.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

L'auditeur rapporteur soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours estimant que la partie requérante n'a plus d'intérêt à son recours dans la mesure où l'annulation de l'acte attaqué ne pourrait plus lui procurer aucun avantage. Il estime en effet qu'il découle de l'article 60 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement que le certificat d'urbanisme contesté n'est plus valable et que celui-ci n'a pas pu produire, durant sa période de validité, d'effets qui auraient pu causer préjudice à la partie requérante.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique ignorer si les parties intervenantes ont déposé ou non les documents manquants relatifs à leur demande de permis d'environnement. Elle estime que s'ils ont été déposés, le délai d'instruction imposé à l'autorité délivrante a commencé à courir. Elle rappelle que l'article 36, § 3, de l'ordonnance précitée prévoit qu'en l'absence de décision délivrée dans le délai imparti, « le certificat tient lieu de permis pour une durée de 15 ans ». Elle en déduit que le certificat attaqué peut encore produire des effets, de sorte qu'elle dispose toujours d'un intérêt à son annulation.

La partie adverse se rallie à cette exception dans son dernier mémoire.

Les parties intervenantes développent les éléments suivants dans leur dernier mémoire :

- les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement indiquent que l'objectif est d'instaurer un certain parallélisme avec la procédure du certificat d'urbanisme déjà existante ;
- le certificat d'environnement initialement obligatoire pour les installations de classe A est devenu facultatif avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le 6 juillet 1997 ;
- à la différence de ce que le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) prévoit pour le certificat d'urbanisme, l'ordonnance ne lie pas *expressis verbis* la péremption du certificat d'environnement à la date d'introduction de la demande de permis d'environnement mais fixe une période de deux ans prolongeable un an durant laquelle son titulaire peut s'en prévaloir notamment dans le cadre d'une demande de permis d'environnement ;
- en l'espèce, une demande de permis d'environnement a été introduite le 21 février 2019 dans le délai de validité de deux ans de l'acte attaqué, de sorte que celui-ci a sorti ses effets juridiques.

Elles soutiennent également qu'aucune disposition de l'ordonnance n'exige que la demande de permis d'environnement soit obligatoirement instruite par Bruxelles Environnement durant le délai de validité de deux ou trois ans du certificat ou qu'un accusé de réception de dossier complet soit délivré durant cette même période. Elles prennent argument du fait que le demandeur de permis d'environnement n'est contraint par aucun délai de rigueur pour répondre à une demande de compléments à la suite de la notification d'un accusé de réception de dossier incomplet et du parallélisme voulu entre la procédure de délivrance d'un certificat d'urbanisme et celle d'un certificat d'environnement.

Elles avancent qu'en l'espèce, la procédure d'instruction de la demande de permis d'environnement est toujours ouverte de sorte que, selon elles, la possibilité que le certificat d'environnement tienne lieu de permis d'environnement, conformément au prescrit de l'article 36, § 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997, précitée, subsiste si Bruxelles Environnement ne statue pas dans son délai de rigueur à compter de la future délivrance de l'accusé de réception complet, pour autant que le certificat d'environnement ne soit pas « périmé » au sens de l'article 60, § 1^{er}, précité, et que le permis d'urbanisme soit délivré (s'agissant d'un projet mixte).

Elles sont d'avis que les articles 36, § 3, et 60, § 1^{er}, de l'ordonnance ne peuvent s'interpréter que comme permettant au certificat d'environnement de tenir

lieu de permis, même au-delà de sa période de validité, lorsque la procédure d'instruction se poursuit au-delà de ce délai et que l'autorité délivrante du permis d'environnement ne statue pas dans son délai de rigueur. Selon elles, raisonner autrement rendrait juridiquement impossible l'application de l'article 36, § 3, qui constitue la sanction du dépassement du délai de rigueur imparti à l'autorité pour statuer.

IV.2. Appréciation

L'article 36 de l'ordonnance du 5 juin 1997, précitée, dispose comme suit :

« Délivrance du permis après l'octroi d'un certificat

1^{er}. L'Institut délivre le permis d'environnement.

2. Il notifie sa décision au demandeur dans un délai de 45 jours à dater de la notification de l'accusé de réception visé à l'article 34 ou, en l'absence de notification de l'accusé de réception ou du caractère incomplet du dossier, dans ce même délai de 45 jours après le 31^e jour soit de la date de l'attestation de dépôt ou de l'envoi de la demande à la commune soit de la date de l'envoi des documents ou renseignements manquants à l'Institut. Ce délai peut, par une décision motivée, faire l'objet d'une prolongation unique de 45 jours maximum.

3. En l'absence de décision notifiée dans le délai fixé au 2, le certificat tient lieu de permis d'environnement délivré pour une durée de 15 ans ».

L'article 34 de la même ordonnance dispose comme suit :

« Accusé de réception

1^{er}. Lorsque le dossier est complet, dans les vingt jours de la réception du dossier de demande de permis d'environnement, l'Institut adresse un accusé de réception au demandeur.

2. Lorsque le dossier est incomplet, l'Institut en informe le demandeur dans les vingt jours de la réception du dossier de demande de permis d'environnement en indiquant les documents ou renseignements manquants.

Dans les dix jours de la réception de ceux-ci, l'Institut adresse un accusé de réception au demandeur.

En cas de projet mixte, le dossier de demande de permis d'environnement est incomplet en l'absence d'introduction de la demande de permis d'urbanisme correspondant ».

L'article 60 de la même ordonnance, qui se trouve dans le chapitre V intitulé « De la validité des décisions et des conditions de délivrance des certificats et des permis d'environnement », dispose comme suit :

« Durée du certificat

1^{er}. Le certificat d'environnement est valable pendant 2 ans.

2. Toutefois, à la demande de son titulaire, le certificat peut être prorogé pour une période de 1 an.

La demande de prorogation doit intervenir 6 mois au moins avant l'écoulement du délai visé au 1^{er} à peine de forclusion.

La prorogation est accordée par l'autorité délivrante. À défaut de décision 3 mois avant l'écoulement du délai de mise en œuvre, la prolongation est réputée accordée.

3. La décision de refus de prorogation n'est pas susceptible de recours ».

Il n'est ni contesté ni contestable qu'une demande de permis d'environnement a été introduite par les parties intervenantes alors que le certificat d'environnement, qui constitue l'acte attaqué, n'était pas périmé. Celle-ci a fait l'objet de plusieurs accusés de réception de dossier incomplet dont le cinquième (et dernier) date du 8 novembre 2019. Par conséquent, l'acte attaqué a produit des effets juridiques dès lors qu'il a permis aux parties intervenantes d'introduire leur demande de permis d'environnement selon la procédure prévue aux articles 33 à 36 de l'ordonnance précitée. En outre, aucune disposition de cette ordonnance ne permet de conclure que cette demande de permis ne serait plus susceptible d'être instruite et de donner éventuellement lieu à l'application de l'article 36, § 3, précité.

Au vu de ces éléments, il ne peut être conclu, à ce stade, à l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt de la partie requérante.

Les parties adverse et intervenantes soulèvent des exceptions d'irrecevabilité du recours introduit par la partie requérante, tant *ratione materiae* que *ratione personae*, lesquelles n'ont pas été examinées par l'auditeur rapporteur.

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats pour permettre au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction.

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

Article 1^{er}

Les débats sont rouverts.

Article 2

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de déposer un rapport complémentaire

Article 3

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 décembre 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