

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.156 du 12 septembre 2025

A. 242.150/XV-5913

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
LES AMIS DE LA FORÊT DE SOIGNES,**
2. **l'association sans but lucratif
BRUXELLES NATURE,**
3. **l'association sans but lucratif
NATAGORA,**
ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Jacques SAMBON
et Erim AÇIGÖZ, avocats,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric DE MUYNCK
et Lara THOMMÈS, avocats,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société anonyme
DROH!ME EXPLOITATION,**
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur, 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 juin 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du Fonctionnaire délégué du 15 avril 2024 octroyant un permis d'urbanisme à la société anonyme Droh!Me Exploitation pour « aménager un parc de loisirs actifs à l'Hippodrome de Boitsfort,

afin d'y développer des activités culturelles, sportives, éducatives, de détente, événementielles et en lien avec la nature » (réf. 16/PFU/584128).

II. Procédure

Par une requête introduite le 26 août 2024, la société anonyme Droh!Me Exploitation demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport, concluant à l'annulation de l'acte attaqué, sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 10 décembre 2024, la partie adverse a sollicité le maintien des effets de l'acte attaqué.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, a rédigé un avis sur cette demande de maintien des effets, sur la base de l'article 93, alinéa 2, du règlement général de procédure. Cet avis a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 6 mars 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 25 mars 2025.

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

M^e Erim Açigöz, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Lara Thommès, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M^e François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles

1. Le 15 mars 2016, le fonctionnaire délégué accuse réception d'une demande de permis d'urbanisme, introduite par la société anonyme Droh!Me Exploitation, visant à aménager un parc de loisirs actifs sur le site de l'ancien hippodrome d'Uccle-Boitsfort.

2. Le 6 décembre 2018, le fonctionnaire délégué octroie le permis sollicité.

3. Le Conseil d'État, par l'arrêt n° 243.466 du 23 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.466), suspend l'exécution de ce permis et, par l'arrêt n° 245.641 du 4 octobre 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.641), en prononce l'annulation. En substance, le Conseil d'État considère, dans ces arrêts, que l'aménagement du parking principal projeté n'est pas compatible avec l'affectation de la zone forestière au plan régional d'affectation du sol (PRAS), en méconnaissance des prescriptions 15 et 0.7 de celui-ci.

4. Le 16 octobre 2019, le fonctionnaire délégué impose une condition impliquant des modifications aux plans objet de la demande de permis, en application de l'article 191 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). La condition est la suivante : « Adapter la situation projetée du parking principal quant à son périmètre conformément à la situation de droit (situation de fait avant l'entrée en vigueur de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1962) telle que représentée sur la carte annexée à la présente décision réalisée par l'architecte Paul Breydel aux alentours de 1940 ».

5. Le 18 octobre 2019, le fonctionnaire délégué octroie, sous conditions, le permis sollicité, après l'introduction de plans modificatifs par la partie intervenante.

6. Le 20 mai 2020, le Gouvernement de la partie adverse adopte un arrêté ouvrant la procédure de modification partielle du PRAS en vue de permettre la réalisation du projet de réhabilitation de l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort.

7. Le Conseil d'État annule le permis du 18 octobre 2019, par l'arrêt n° 253.484 du 8 avril 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.484), considérant à nouveau que le parking principal projeté n'est pas compatible avec l'affectation de la zone forestière au PRAS, en méconnaissance des prescriptions 15 et 0.7 de celui-ci.

8. Le 16 février 2023, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prend un arrêté « adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative à l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort ». L'emplacement du parking principal projeté est désormais affecté en « zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public ». Une nouvelle prescription particulière n° 8.5 se lit comme suit :

« 8.5. La partie de la zone d'équipements située à l'ouest de l'avenue de l'Hippodrome à Uccle et bordant le site de l'Hippodrome d'Uccle-Boitsfort est affectée à l'usage de parking à ciel ouvert à destination des usagers de cette zone ainsi que des usagers de la zone de sports ou de loisirs de plein air et de la zone forestière adjacentes, en dérogation à la zone de servitudes ou pourtour des bois et forêts » ».

9. Le 8 février 2024, la partie intervenante dépose, d'initiative, des plans modificatifs sur la base de l'article 177/1 du CoBAT. L'objet de la demande de permis, tel que modifié le 8 février 2024, est défini comme suit :

« ▪ Le réaménagement du Village des paris : abords, chemins d'accès, plan d'éclairage ;
▪ La transformation interne de la grande tribune ;
▪ L'aménagement d'un mini-golf ;
▪ Le réaménagement d'un parking principal de 286 places avec une extension de 16 places ;
▪ L'aménagement des abords ;
▪ L'abattage d'arbres ;
▪ La plantation de nouveaux arbres et autres plantations sur le site ».

10. Le 15 avril 2024, le fonctionnaire délégué octroie, sous conditions, le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Le Conseil d'État, par l'arrêt n° 261.217 du 25 octobre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.217), annule l'arrêté du 16 février 2023 précité.

12. Le 12 décembre 2024, le gouvernement de la partie adverse prend un nouvel arrêté « adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative à l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort ». Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* le 24 décembre 2024. Une nouvelle prescription particulière n° 8.5 se lit comme suit :

« 8.5. La partie de la zone d'équipements située à l'ouest de l'avenue de l'Hippodrome à Uccle et bordant le site de l'Hippodrome d'Uccle-Boitsfort est affectée à l'usage de parking à ciel ouvert à destination des usagers de cette zone ainsi que des usagers de la zone de sports ou de loisirs en plein air et de la zone forestière adjacentes, en dérogation à la zone de servitudes au pourtour des bois et forêts.

Les actes et travaux relatifs à l'aménagement du parking ne peuvent être autorisés que s'ils sont accompagnés des mesures nécessaires pour favoriser son intégration paysagère et le développement d'une lisière forestière qualitative au niveau écologique et environnemental.

L'aménagement et l'usage du parking à ciel ouvert et des activités sur le site ne peuvent être autorisés que s'ils sont accompagnés de toutes les mesures nécessaires pour limiter le risque de report de stationnement en voirie et d'embarras de la circulation au niveau local ».

IV. Intervention

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 août 2024, la société anonyme Droh!Me Exploitation demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

En tant que titulaire du permis attaqué, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir sa requête.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le premier moyen était fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen « de l'application de l'article 159 de la Constitution et de la violation de l'article 28 du CoBAT, des prescriptions 0.7, 8 et 15 du PRAS et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Elles résument leur moyen comme suit :

« L'implantation du parking principal s'effectuait en zone forestière au plan régional d'affectation du sol. Cette implantation a été censurée par la section du contentieux administratif du Conseil d'État en raison de sa non-conformité à la zone forestière. Afin de conjurer cette critique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, le 16 février 2023, une modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté relative à l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort afin de permettre l'implantation de ce parking principal.

Cette modification du plan régional d'affectation du sol est illicite et fait d'ailleurs l'objet d'un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

L'illégalité de cette modification partielle du plan de secteur rejaillit sur le permis délivré, en ce que l'implantation du parking principal n'est pas compatible avec l'affectation du site d'implantation en zone forestière. ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse résume sa réfutation du moyen comme suit :

- « La modification du PRAS adoptée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est régulière :
- premier grief : les instruments programmatiques cités par les parties requérantes prévoient bien, pour le site concerné, la présence d'un parking d'une capacité suffisante au regard du rôle de porte d'entrée récréative que le site est appelé à jouer. En outre, les besoins en stationnement du site ont été étudiés par le RIE élaboré à l'occasion de la révision partielle du PRAS, lequel a mis en évidence la capacité insuffisante du parking principal existant ;
 - deuxième grief : la question de l'irrégularité du parking existant depuis au moins 1922 n'est pas pertinente et ne devait pas être examinée par le RIE. Cette prétendue irrégularité de la situation existante de fait n'interdit en rien au Gouvernement de décider de la modification partielle du PRAS litigieuse ;
 - troisième grief : le RIE procède bien à une comparaison des avantages et des inconvénients des alternatives synthétisée sous la forme d'un tableau et expose, tout comme le Gouvernement, les motifs justifiant le rejet des alternatives 0.1 et 0.2 ».

VI.1.3. La requête en intervention

La partie intervenante se rallie à l'argumentation développée par la partie adverse.

VI.1.4. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes renvoient aux moyens invoqués dans le recours enrôlé sous le numéro A. 239.203/XV-5451 et à la réfutation du mémoire en réponse de la partie adverse développée dans le mémoire en réplique déposé dans la même procédure.

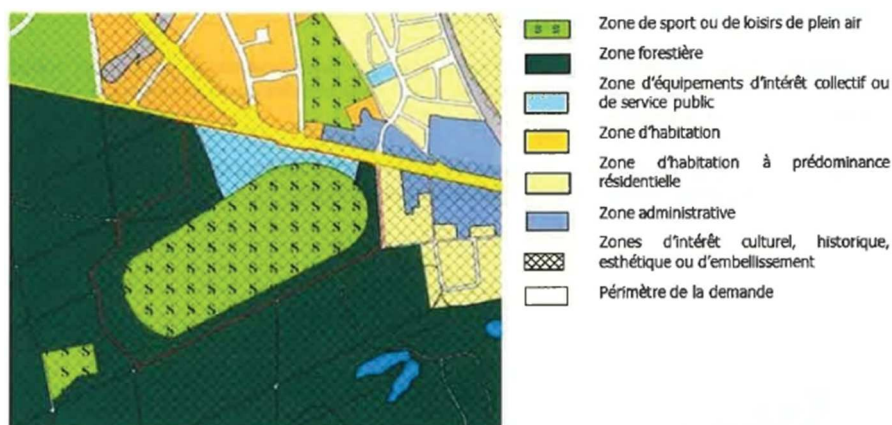
VI.2. Examen

L'annulation d'un acte administratif entraîne celle de l'acte ultérieur qui trouve dans l'acte annulé l'un de ses motifs déterminants ou qui reproduit la même

illégalité que l'acte annulé, du moins lorsque l'acte dérivé fait l'objet d'un recours en annulation recevable invoquant l'illégalité ou l'annulation de l'acte de base. L'annulation d'une décision administrative emporte ainsi celle de l'acte attaqué qui se fonde sur cette décision ou en constitue l'exécution.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte la motivation formelle suivante quant au respect, par le projet, du PRAS :

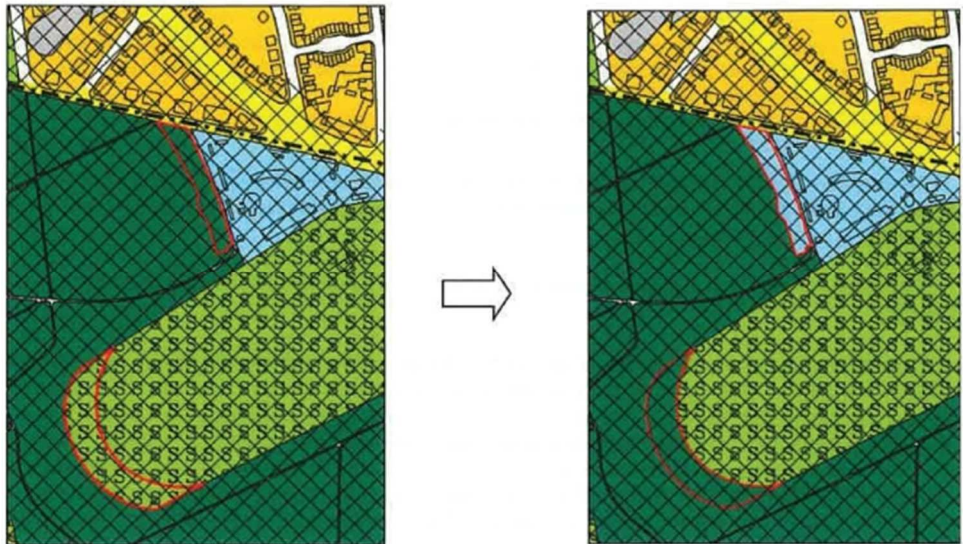
- « 114. Considérant que la demande de permis initiale se situait en zone de sports et de loisirs en plein air, en zone forestière, en zone d'équipements d'intérêt collectif, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement, en zone de servitudes au pourtour des bois et forêts et pour une minime partie en réseau viaire et espaces structurants (avenue de l'Hippodrome) du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) approuvé par arrêté du 03/05/2001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;



115. Considérant que par un arrêté du 16 février 2023, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté une modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative à l'hippodrome d'Uccle Boitsfort (publié au *Moniteur belge* du 31 mars 2023).

116. Considérant que la modification partielle du PRAS porte sur la modification l'affectation d'une partie de la zone forestière dans laquelle se situe le parking principal existant de l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort, en une zone d'équipements avec une prescription particulière insérée dans un nouveau § 5 ajouté à la prescription particulière 8 et libellée comme suit : “8.5. La partie de la zone d'équipements située à l'ouest de l'avenue de l'Hippodrome à Uccle bordant le site de l'Hippodrome d'Uccle-Boitsfort est affectée à l'usage de parking à ciel ouvert à destination des usagers de cette zone ainsi que des usagers de la zone de sports ou de loisirs en plein air et de la zone forestière adjacentes, en dérogation à la zone de servitudes au pourtour des bois et forêts” ;

117. Considérant que la modification partielle du PRAS affecte également en zone forestière la partie de la zone de sports ou de loisirs de plein air comprise entre les deux anneaux du site de l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort, pour l'affecter ;



118. Considérant que suite à cette modification du plan régional d'affectation du sol, le parking P1 se trouve dorénavant entièrement en zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public ;

[...]

4.1. Quant à la zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public

[...]

124. Considérant que le PRAS a été modifié et qu'un paragraphe 8.5 a été ajouté à la prescription 8 ; que la partie de la zone d'équipements située à l'ouest de l'avenue de l'Hippodrome à Uccle et bordant le site de l'Hippodrome d'Uccle-Boitsfort est affectée à l'usage de parking à ciel ouvert ; que le réaménagement du parking principal existant de 286 places (avec une extension de 16 places) est donc conforme au PRAS. ».

Il en résulte que la révision partielle du PRAS opérée par l'arrêté du 16 février 2023 constitue un motif déterminant de l'acte attaqué, permettant à la partie adverse de considérer que le parking principal projeté est conforme à la destination de la zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public dans laquelle il s'implante.

Or, la révision partielle du PRAS en cause a été annulée par l'arrêt n° 261.217, précité. Compte tenu de l'effet rétroactif de cet arrêt d'annulation, cette révision est censée n'avoir jamais existé. Par conséquent, l'acte attaqué, qui est fondé sur cette décision de révision partielle, est lui-même illégal. Par ailleurs, les parties requérantes, dans leur requête, critiquent l'illégalité de cette révision partielle.

Le premier moyen de la requête est fondé.

VII. Autres moyens

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

Les conclusions du rapport peuvent ainsi être suivies.

VIII. Demandes de maintien des effets

VIII.1. Thèses des parties

VIII.1.1. Demande de la partie adverse

La partie adverse demande le maintien des effets de l'acte annulé « pour un délai de six à douze mois à dater de la notification de l'arrêt aux parties », en se référant à la sagesse du Conseil d'État quant au délai précis.

Elle invoque des circonstances exceptionnelles d'ordre procédural justifiant le maintien des effets de l'acte attaqué. Elle indique que l'irrégularité qui pourrait conduire à l'annulation de l'acte attaqué n'est pas interne au permis mais réside dans la disparition de son fondement réglementaire, qui a été annulé pour un défaut de motivation formelle. Elle considère que la modification du PRAS sur laquelle est fondé l'acte attaqué pourrait donc être réadoptée rapidement par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais que la période d'affaires courantes dans laquelle se trouve ce gouvernement actuellement complique la prise de décision. Elle ajoute qu'à quelques mois près, il aurait été possible d'utiliser le mécanisme de la décision réparatrice pour éviter l'annulation du fondement réglementaire du permis d'urbanisme litigieux.

Elle invoque également des circonstances exceptionnelles d'ordre financier et patrimonial justifiant le maintien des effets de l'acte attaqué. Selon elle, la partie intervenante n'aurait comme source de revenus que les activités qu'elle exploite sur le site, de sorte qu'elle devrait cesser ces activités en cas d'annulation de l'acte attaqué, ce qui causerait sa faillite. Or, selon elle, les activités se déroulant actuellement sur le site contribuent au maintien en bon état des constructions patrimoniales y existantes, de sorte que la cessation de ces activités entraînerait un risque important de dégradation de ce patrimoine.

Elle invoque enfin des circonstances exceptionnelles « d'ordre historique et d'intérêt général ». Elle relève que le parking est utilisé depuis plus d'un siècle et

qu'il est essentiel pour l'accès à la forêt de Soignes ainsi que pour éviter un report de stationnement dans les voiries alentours.

À l'audience, elle a ajouté que la demande de maintien des effets ne devait pas être considérée comme caduque et qu'il était indispensable que le parking reste ouvert pour les activités du site et pour l'accès à la forêt de Soignes.

VIII.1.2. Demande de la partie intervenante

La partie intervenante sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué pour un délai de six mois à dater de la notification de l'arrêt aux parties.

Elle fait également valoir que « pour les recours postérieurs au 1^{er} septembre 2023, l'annulation d'un acte planologique bruxellois peut faire l'objet d'une "décision réparatrice" au sens de l'article 38/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Elle estime qu'elle « n'aurait pas manqué, si la disposition eut été applicable *ratione temporis*, de bénéficier de cette possibilité, puisque l'annulation n'a été prononcée que pour un motif formel de défaut de motivation adéquate sur un point précis, à savoir la gestion du report en voirie de nombreux véhicules (jusqu'à 700 selon l'arrêt d'annulation) en cas de fréquentation importante du site de l'hippodrome ». Elle rappelle que l'acte attaqué permet d'utiliser le parking P1 comme voulu par la partie adverse, dans la récente modification du PRAS. Selon elle, la réparation du PRAS peut intervenir à tout moment.

Elle fait également valoir des effets « plus que désagréables pour l'intérêt général », à savoir :

- « le report en voirie de très nombreux véhicules puisque d'aucuns pourraient prétendre que plus aucun parking ne peut, du jour au lendemain, encore être exploité, même à concurrence d'environ 350 places, en cas d'annulation sans le moindre maintien des effets » ;
- « l'absence de parking de substitution puisque le permis autorisant le P4 a aussi été annulé par [l']arrêt 261.324 du 12 novembre 2024 » ;
- « la fin des activités organisées dans la grande tribune, le site du pesage, et surtout du golf, *etc.* privant ainsi Droh!Me, concessionnaire des lieux, de toutes sources de revenus et la contraignant à une faillite quasi certaine » ; sur ce dernier point elle précise la répartition du chiffre d'affaires pour l'année 2023 et invoque la crainte de perte d'affiliations de golfeurs ;
- « la perte de la protection et de la qualité du patrimoine lourdement et récemment rénové par la Région de Bruxelles-Capitale, et à grands frais » ;

- « la prolongation pour une durée indéterminée d'un régime de fermeture du parking qui altérerait fortement les possibilités de délassement que le site offre à nombre de personnes, grâce au parking » ;
- la circonstance que « l'inaccessibilité vaudra aussi pour les véhicules de Bruxelles Environnement lequel est chargé de la gestion de leurs infrastructures sur le site (anneaux, espace vert de loisirs, ...) pour les travaux, l'entretien et la protection de ces espaces ».

Elle fait valoir qu'un délai de 6 mois permettra d'adopter un nouveau PRAS modifié tenant compte de l'arrêt du 25 octobre 2024. Selon elle, « cette solution, qui certes porte atteinte au principe de la légalité, cause cependant moins de troubles aux tiers que ceux résultant de la restauration, sans aucun maintien des effets, de la légalité ». Elle souligne que les parties requérantes sont des ASBL qui ne subissent pas dans leur patrimoine les conséquences négatives d'une annulation avec maintien des effets pour 6 mois et relève que les riverains sont divisés. Selon elle, « les uns se plaignent des activités sur le site et souhaitent, par la suppression de tout parking, les tarir, tandis que d'autres se plaignent d'une absence de gestion des reports en voirie liés au parking, car il serait insuffisamment dimensionné ou, au pire, fermé ».

Elle conclut qu'« il y a lieu de constater que le parking litigieux est essentiel, à la fois comme porte d'accès à la Forêt de Soignes et au maintien des diverses activités sur le site, et qu'il y a donc lieu, d'en permettre, comme c'est le cas depuis plus de 100 ans (!), l'usage provisoire dans l'attente que la légalité et la sécurité juridique soient rétablies, dans un sens ou un autre, par les autorités compétentes ».

À l'audience, elle a évoqué des pressions exercées sur les agents de Bruxelles Environnement pour obtenir la fermeture du parking. Elle a indiqué que, selon elle, une annulation sans maintien des effets imposerait la fermeture du parking et ajouterait « du chaos au chaos ». Elle a fait valoir que l'obtention rapide d'un nouveau permis d'urbanisme, fondé sur la modification partielle du PRAS adoptée par l'arrêt du 12 décembre 2024, éviterait ce chaos et serait conforme à l'intérêt général, mais elle a fait part des difficultés et incertitudes causées par la durée des affaires courantes. Elle a invité le Conseil d'État à « avoir une vision moderne du maintien des effets ».

VIII.1.3. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes considèrent que l'illégalité de la modification partielle du PRAS adoptée le 16 février 2023 par le gouvernement de la partie adverse ne repose pas sur un simple défaut de motivation, mais sur une question de fond

puisqu'il découle, selon elles, de l'arrêt du Conseil d'État ayant annulé cette modification que le gouvernement devait préciser la nature des mesures nécessaires pour réduire les incidences de la révision du PRAS en termes de mobilité en même temps que cette dernière.

Par conséquent, selon elles, la partie adverse ne pourrait pas corriger l'illégalité constatée par une simple réfection puisque cette réfection impliquerait de nouveaux actes d'instruction.

Elles ajoutent que la référence à l'article 38/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'est pas pertinente, puisque cette disposition n'est pas applicable au litige concerné.

Elles relèvent par ailleurs que les parties adverse et intervenante dans la cause relative à la révision partielle du PRAS – identiques à celles dans l'affaire en cause – n'ont pas sollicité le maintien des effets de ladite révision le temps de corriger les illégalités constatées.

Elles soulignent que, dans son arrêt n° 259.912 du 30 mai 2024, le Conseil d'État a refusé de maintenir les effets du permis d'environnement du 27 octobre 2017 confirmé par le collège d'Environnement du 26 février 2018.

Quant aux circonstances exceptionnelles d'ordre financier et patrimonial alléguées par les parties adverse et intervenante, elles soulignent que les activités principales de cette dernière – dont le golf qui représenterait 73 % de son chiffre d'affaires – ne sont pas concernées par l'annulation de l'acte attaqué.

Elles ajoutent qu'il n'est pas démontré que les activités qui pourraient continuer à être exploitées nécessiteraient une offre de parking supplémentaire, puisque le site disposerait toujours de 130 à 136 emplacements de parking le long de l'avenue de l'Hippodrome. Elles se réfèrent, à cet égard, à la motivation formelle d'un permis d'environnement octroyé le 18 juillet 2023 par le collège d'Environnement pour « la poursuite de l'exploitation des installations existantes sur le site de l'ancien hippodrome d'Uccle-Boitsfort et le projet d'aménagement d'une nouvelle poche de parking de 49 emplacements ».

Elles précisent que, de manière générale, la suppression du parking P1 projeté, si elle contraint la taille des activités prévues sur le site, n'empêcherait pas celles-ci. Elles se réfèrent, à cet égard, à nouveau à la motivation formelle du permis d'environnement du 18 juillet 2023 précité.

Selon elles, en tout état de cause, les conséquences négatives financières et patrimoniales ne sont pas démontrées. Elles soutiennent qu'un préjudice économique est inhérent à toute annulation d'un permis et que le seul préjudice économique d'une personne morale de droit privé sans démonstration que ce préjudice constitue une raison exceptionnelle ne peut pas justifier le maintien des effets d'un acte illégal.

Elles ajoutent qu'il n'est pas démontré que les moyens mis en œuvre pour la rénovation des bâtiments ont été engagés à pure perte et qu'ils mettent en péril les activités de la partie intervenante ou la santé financière de la partie adverse, dans la mesure où les bâtiments rénovés pourraient être exploités de manière conforme aux affectations existantes et aux permis octroyés par ailleurs.

Enfin, quant aux circonstances exceptionnelles d'ordre historique et patrimonial alléguées par les parties adverse et intervenante, elles soutiennent que l'existence d'une situation illégale ancienne ne peut pas, en soi, justifier la perpétuation de cette situation. Elles ajoutent qu'il n'est pas démontré que les visiteurs de la forêt de Soignes ne peuvent pas trouver d'alternatives de parking suffisantes soit sur le parking du site ou en voirie, soit dans les parkings idoines alternatifs.

À l'audience, elles ont répliqué qu'il n'y avait pas de motifs exceptionnels justifiant l'annulation, que les visiteurs de la forêt de Soignes pourraient se garer ailleurs que sur le parking concerné, que la partie intervenante avance des arguments contradictoires et que la période d'affaires courantes n'empêchait pas la délivrance d'un nouveau permis.

VIII.2. Examen

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

« 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 visée 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 ».

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 montre, de toute évidence, 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 (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5).

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 » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.018), B.9.4 ; C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.154), B.3 et B.4. Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.014), B.3 ; C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.073), B.8).

De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (*ibidem*, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (*ibidem*, n° 5-2277/3, p. 23).

Ainsi, la mesure ne peut donc être décidée que lorsque l'annulation pure et simple de l'acte attaqué aurait des conséquences disproportionnées ou extrêmement graves. Une mise en balance doit ainsi être concrètement opérée entre, d'une part, le principe de la légalité et, d'autre part, les circonstances exceptionnelles qui justifient d'y porter atteinte au nom de la sécurité juridique.

La charge de la preuve des raisons exceptionnelles justifiant le maintien des effets de l'acte annulé échoit à la partie demanderesse de cette mesure.

En l'espèce, le 12 décembre 2024, le Gouvernement de la partie adverse a adopté un arrêté « adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative à l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort ». Il ne se justifie dès lors pas de maintenir les effets de l'acte attaqué dans la présente affaire, dans l'attente d'une réfection de la modification partielle du PRAS, comme le sollicitaient initialement les parties adverse et intervenante.

Les motifs invoqués par les parties adverse et intervenante ne constituent pas davantage des raisons exceptionnelles justifiant de maintenir les effets de l'acte attaqué dans l'attente de l'obtention d'un nouveau permis d'urbanisme, fondé sur la modification partielle du PRAS intervenue le 12 décembre 2024.

À cet égard, les seuls intérêts financiers du bénéficiaire d'un permis annulé ne suffisent pas à justifier une mesure de maintien des effets. De même, la seule circonstance qu'un arrêt d'annulation porte atteinte à l'activité d'une entreprise ne suffit pas à justifier la limitation de ses effets.

En principe, la faillite d'une société commerciale ne constitue pas, en soi, une raison exceptionnelle justifiant le maintien des effets d'un acte administratif illégal. En outre, en l'espèce, le risque de faillite n'est pas établi, le permis attaqué ne portant pas sur l'ensemble des installations du site et notamment pas sur le golf, dont l'exploitation représente, selon la partie intervenante elle-même, 73 % de son chiffre d'affaires. À cet égard, il n'est pas établi à suffisance par les parties adverse et intervenante que les parkings existants ne seraient pas suffisants pour les usagers de ce golf. Par ailleurs, il n'est pas établi que la faillite de la partie intervenante, concessionnaire, impliquerait nécessairement la dégradation des constructions existantes, dont la partie adverse reste propriétaire.

Les raisons « d'ordre historique et d'intérêt général » invoquées par les parties adverse et intervenante ne constituent pas davantage des raisons exceptionnelles justifiant de maintenir les effets du permis.

La demande de maintien des effets est rejetée.

IX. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Droh!Me Exploitation est accueillie.

Article 2.

La décision du Fonctionnaire délégué du 15 avril 2024 octroyant un permis d'urbanisme à la société anonyme Droh!Me Exploitation pour « aménager un parc de loisirs actifs à l'hippodrome de Boitsfort, afin d'y développer des activités culturelles, sportives, éducatives, de détente, événementielles et en lien avec la nature » (réf. 16/PFU/584128) est annulée.

Article 3.

Les demandes de maintien des effets sont rejetées.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune.

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

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 12 septembre 2025, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart