

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.528 du 25 septembre 2019

A. 212.062/XV-2508

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif
INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES,**
2. **l'Association sans but lucratif GROUPE
D'ANIMATION DU QUARTIER EUROPÉEN
DE LA VILLE DE BRUXELLES,**
3. **l'Association sans but lucratif ASSOCIATION
DU QUARTIER LÉOPOLD,**
4. **l'Association sans but lucratif
BRUSSELSE RAAD VOOR HET LEEFMILIEU,**
5. **PICARD Pierre,**
6. **WEYTSMAN David,**

ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe COENRAETS et
Lara THOMMES, avocats,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 mars 2014, l'a.s.b.l. INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES, l'a.s.b.l. GROUPE D'ANIMATION DU QUARTIER EUROPÉEN DE LA VILLE DE BRUXELLES, l'a.s.b.l. ASSOCIATION DU QUARTIER LÉOPOLD, l'a.s.b.l. BRUSSELSE RAAD VOOR HET LEEFMILIEU, Pierre PICARD et David WEYTSMAN sollicitent l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 approuvant le règlement régional d'urbanisme zoné et la composition du dossier de demande de certificat et de permis d'urbanisme pour le périmètre de la rue de la Loi et ses abords, publié au Moniteur belge du 30 janvier 2014".

II. Procédure

Un arrêt n° 236.776 du 14 décembre 2016 a ordonné la réouverture des débats et posé une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne. Il a été notifié aux parties.

Par un arrêt du 7 juin 2018, la Cour de Justice de l'Union européenne a répondu à la question préjudicielle.

L'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2018.

Un arrêt n° 242.764 du 24 octobre 2018 a ordonné la réouverture des débats, accordé aux parties un délai pour le dépôt d'un dernier mémoire complémentaire et chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport complémentaire a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire après rapport de l'auditeur.

Par une ordonnance du 2 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2019.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Lara THOMMES, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis conforme sauf en ce qui concerne l'indemnité de procédure.

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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 236.776, précité, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Premier moyen, première et deuxième branches

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire complémentaire, la partie adverse fait valoir que, si un arrêt en interprétation de la Cour de Justice de l'Union européenne lie le juge qui a posé la question préjudicielle, tel n'est pas nécessairement le cas lorsque la Cour de Justice est allée au-delà des questions qui lui avaient été soumises ou lorsqu'elle a répondu à une question qui ne lui avait pas été posée par la juridiction de renvoi.

Elle souligne également qu'en l'espèce, l'arrêt de la Cour laisse, en son paragraphe 59, un certain pouvoir d'appréciation au Conseil d'État. Elle s'en réfère dès lors à la sagesse de ce dernier quant à l'appréciation à porter en l'espèce.

IV.2. Appréciation

Il ressort de l'arrêt de la Cour de Justice du 7 juin 2018 que l'acte attaqué relève de la notion de plan ou programme susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qu'il devait, par conséquent, être soumis à une évaluation préalable de ses incidences environnementales.

Cette interprétation repose notamment sur le constat qu'un tel règlement régional d'urbanisme relève du secteur de "l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols" au sens de l'article 3, § 2, a), de la directive ESIE (point 45), qu'il contribue, de par son contenu et sa finalité, à la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de cette directive (point 52) et qu'il établit des critères et modalités susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement urbain (point 57). La Cour poursuit dans les termes suivants :

" 59. Au regard de ces éléments, dont il revient néanmoins à la juridiction de renvoi d'apprécier la réalité et la portée eu égard à l'acte concerné, il convient de

considérer qu'un acte, tel que celui en cause au principal, relève de la notion de «plans et programmes», au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive ESIE, devant être soumis à une évaluation des incidences environnementales".

Le Conseil d'État n'aperçoit pas de motifs qui permettraient de s'écarter de cette appréciation au regard de la réalité et de la portée de l'acte attaqué. La partie adverse n'avance du reste aucun argument en ce sens.

Les première et deuxième branches du premier moyen sont fondées.

V. Autres moyens

Le deuxième moyen, s'il était fondé en sa première branche, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VI. Demande de maintien des effets

VI.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse demande, sur la base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le maintien des effets de l'acte attaqué "pour le passé".

Elle estime que cette demande se justifie au regard des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014 de réforme du Conseil d'État et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Pour démontrer les conséquences préjudiciables manifestement disproportionnées de l'annulation de l'acte attaqué, par rapport au maintien de ses effets, elle relève que ce règlement poursuit l'objectif de renforcer le premier pôle d'emplois européens et internationaux de la Région, tout en redéveloppant un lieu de résidence diversifié, bénéficiant de commerces et d'équipements de proximité. Elle affirme que l'arrêt de la Cour de Justice a produit un effet de surprise, dont les conséquences sont significatives sur la régularité des permis accordés, et évoque le nombre de normes susceptibles de constituer un "plan ou programme" adoptées depuis le 20 juillet 2004, date de transposition 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, sans que la Commission européenne introduise de recours pour défaut de transposition de cette directive. Elle fait valoir que la rétroactivité de l'annulation imposerait de remettre les choses en l'état où elles se seraient trouvées si l'acte n'avait pas existé, alors qu'il

a donné lieu à des permis d'urbanisme délivrés pour les projets "*The One*", qui se termine et a fait l'objet d'une étude d'incidences, et "*Leaselex*", qui a également donné lieu à une étude d'incidences, les travaux de démolition étant réalisés. Selon elle, le Conseil d'État s'est déjà prononcé en ce sens dans les arrêts n^{os} 191.272 du 11 mars 2009 et 71.610 du 5 février 1998.

Elle estime que le maintien des effets pour le passé ne pourrait nuire *in concreto* aux requérants, dès lors que les projets autorisés sur pied de l'acte attaqué ont fait l'objet d'une évaluation environnementale conformément à la législation communautaire, et que l'annulation de l'acte attaqué imposerait de refaire le règlement zoné en respectant le système d'évaluation des incidences sur l'environnement.

La partie adverse souligne encore que les enseignements des arrêts n^{os} C-41/11 du 28 février 2012 et C-379/15 du 28 juillet 2016 de la Cour de Justice de l'Union européenne ne peuvent être transposés dans le cas d'espèce. Elle est d'avis que cette jurisprudence vise le maintien des effets de l'acte annulé pour l'avenir, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, et qu'elle concerne des actes nationaux ayant pour objet de transposer le droit de l'Union, ce qui n'est pas le cas du présent règlement. Selon elle, les conditions fixées par cette jurisprudence ne trouvent dès lors pas à s'appliquer.

Dans son dernier mémoire complémentaire après rapport complémentaire, elle répète que les conséquences préjudiciables de l'annulation sont manifestement disproportionnées par rapport aux avantages de celle-ci, et qu'il convient de ne pas mettre en péril, "des situations existantes et des attentes suscitées" comme l'a indiqué la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n^o 18/2012 du 9 février 2012 (point B.9.4) et dans plusieurs arrêts subséquents. Elle souligne que les deux permis en cause ont été délivrés conformément au droit interne et conteste avoir agi en ayant connaissance d'une violation du droit communautaire. Elle fait valoir que cette violation n'était pas flagrante, puisqu'il a fallu interroger la Cour de Justice à titre préjudiciel, et que la doctrine n'a jamais été unanime sur la question. Elle souligne également que puisque l'article 159 de la Constitution ne s'étend pas au pouvoir exécutif, l'administration ne pouvait pas écarter l'application du règlement attaqué aussi longtemps que l'illégalité de celui-ci n'était pas constatée par une décision juridictionnelle et qu'elle ne pouvait donc pas refuser un permis d'urbanisme pour ce motif, alors même qu'elle était tenue de statuer sur les demandes qui lui étaient soumises. Elle répète que l'arrêt de la Cour de Justice du 7 juin 2018 a des conséquences significatives et que le droit qui prévalait depuis la transposition de la directive 2001/42/CE, précitée, n'a donné lieu à aucune procédure

en manquement. Elle estime que le droit qui prévalait ainsi a suscité des attentes légitimes et créé des situations qu'il convient de ne pas remettre fondamentalement en cause. Elle rappelle que sa demande ne porte que sur la période allant du 12 décembre 2013, date de l'adoption du règlement attaqué, à l'arrêt d'annulation.

Elle écrit ensuite que, le droit de l'Union européenne étant en cause, il appartient au Conseil d'État "d'interroger la Cour de Justice quant à la possibilité de maintenir, *in casu*, les effets du règlement litigieux" dès lors que, selon elle, la Cour refuse toute solution d'ordre général en la matière et que les conditions imposées dans la jurisprudence de l'arrêt n° C-41/11 du 28 février 2012 ne sont pas d'application.

VI.2. *Appréciation*

L'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure prévoit que la demande visant au maintien des effets de l'acte attaqué doit être formulée au plus tard dans le dernier mémoire, sans distinguer le cas où ce dernier fait suite à un rapport complémentaire de l'auditeur. La demande formulée en l'espèce par la partie adverse dans son dernier mémoire complémentaire est recevable.

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 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".

Il ressort du texte même de cette disposition et de ses travaux préparatoires, ainsi que de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que cette prérogative ne doit être mise en œuvre qu'avec "sagesse et circonspection", lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique.

En l'espèce, le maintien des effets de l'acte attaqué est sollicité uniquement pour le passé. Une telle mesure aurait pour principal voire pour seul effet de sauvegarder le cadre réglementaire dans lequel deux permis d'urbanisme ont été délivrés, dont l'un a été mis en œuvre et l'autre est en cours d'exécution. Ces

permis ont été délivrés après l'introduction du présent recours et font eux-mêmes l'objet de recours (enrôlés sous les n^{os} 214.764/XV-2725 et 214.766/XV-2726). Ces circonstances ne sauraient être considérées en elles-mêmes comme exceptionnelles. La partie adverse ne précise pas en quoi l'annulation rétroactive du règlement attaqué aurait des effets déraisonnables ou disproportionnés, que ce soit pour l'intérêt public ou pour l'intérêt de tiers. Elle ne fait valoir aucun autre inconvénient que ceux qui s'attachent ordinairement à l'annulation rétroactive de permis d'urbanisme, dans un contexte où le risque de contestations juridiques est parfaitement connu des investisseurs. Quant aux éléments que la partie adverse fait valoir pour expliquer qu'elle s'est conformée au CoBAT et que l'administration ne pouvait pas écarter l'application du règlement attaqué, ils sont étrangers au contentieux objectif et ne justifient pas, à eux seuls, le maintien des effets d'un règlement irrégulièrement adopté.

Au demeurant, le sort des deux permis concernés, qui font l'objet de recours distincts, ne doit pas être tranché dans le cadre de la présente procédure.

Il ressort de ces éléments que la partie adverse ne fait pas valoir de raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité. La demande de maintien partiel des effets de l'acte attaqué ne peut être accueillie.

VII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de mille cinquante euros. Elles expliquent que le recours en annulation étant introduit le 31 mars 2014, elles sont en droit de solliciter une telle indemnité et que son montant supérieur au montant de base se justifie en raison de la procédure de renvoi préjudiciel devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

L'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, introduit par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, est libellé comme suit :

" Art. 30/1. § 1^{er}. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de «l'Orde van Vlaamse Balies», le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les

montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation. Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif. Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité".

L'article 39 de la loi précitée du 20 janvier 2014 précise que l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État entre en vigueur "à une date fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et au plus tard le 1^{er} mars 2014". Selon le même article 39, cette disposition s'appliquera "à tout recours ou demande introduit à compter de cette date". À défaut d'arrêté royal, l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État est entré en vigueur à la date ultime fixée par la loi c'est-à-dire le 1^{er} mars 2014.

Quant à l'arrêté prévu par l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il a été pris le 28 mars 2014 et est entré en vigueur le 2 avril 2014, selon les modalités que précise l'article 9 de cet arrêté. Cette disposition est libellée comme suit :

" Le présent arrêt[é] entre en vigueur le jour de sa publication. Il s'applique à toute demande de suspension ou de mesures provisoires introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence, à compter de cette date, et qui n'est pas l'accessoire d'un recours en annulation introduit avant cette date ainsi qu'à toute demande, difficulté et recours, visé aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1° à 8°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, introduit à compter de cette date et aux demandes qui lui sont accessoires et concomitantes ou postérieures".

En l'espèce, la requête en annulation a été introduite le 31 mars 2014, de sorte que l'arrêté royal susvisé du 28 mars 2014 dont les dispositions déterminent le pouvoir d'appréciation de la section du contentieux administratif, reconnu à celle-ci par l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne peut être appliqué. Il ne peut, en conséquence, être fait droit à la demande d'indemnité de procédure introduite par les requérantes.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 approuvant le règlement régional d'urbanisme zoné et la composition du dossier de demande de certificat et de permis d'urbanisme pour le périmètre de la rue de la Loi et ses abords, publié au Moniteur belge du 30 janvier 2014, est annulé.

Article 2.

La demande de maintien des effets est rejetée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1.200 euros.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que le règlement annulé.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-cinq septembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Luc DONNAY,
Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.