

Numéro du rôle : 4820
Arrêt n° 133/2010 du 25 novembre 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 25, 26, 30, c), 101 et 105 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 2009 et parvenue au greffe le 30 novembre 2009, un recours en annulation des articles 25, 26, 30, c), 101 et 105 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2009) a été introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, rue d'Edimbourg 26, l'ASBL « Pétitions-Patrimoine », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue du Marteau 19, et l'ASBL « Atelier de Recherche et d'Action Urbaines », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard Adolphe Max 55.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 13 octobre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me J. Sautois *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du recours

A.1. Les trois associations sans but lucratif, « Inter-Environnement Bruxelles » (IEB), « Pétitions-Patrimoine » (P-P) et « Atelier de Recherche et d'Action Urbaines » (ARAU) déduisent de leur objet social leur intérêt à demander l'annulation de normes relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et à la protection du patrimoine immobilier applicables sur le territoire de la Région bruxelloise.

La première renvoie, au surplus, à ses actions passées relatives à la protection d'un environnement de qualité, et la seconde à ses actions touchant à la protection du patrimoine immobilier. La troisième requérante

estime avoir vocation à « intervenir sur les problématiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire ». Les trois requérantes évoquent aussi leurs publications respectives.

A.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reconnaît que les dispositions attaquées - à savoir les articles 25, 26, 30, c), 101 et 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009 de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire » - ne sont pas étrangères à l'objet social des trois associations requérantes. Il estime néanmoins que ces dispositions ne seraient susceptibles d'affecter directement et défavorablement leur objet social que s'il était établi qu'elles diminuent de manière significative le degré de protection de l'environnement et que le bénéfice des garanties procédurales liées à l'élaboration de plans et programmes n'est pas garanti de manière non discriminatoire.

En outre, il conteste, « pour autant que de besoin » et sans motif, la compatibilité des décisions d'intenter le recours en annulation prises par les conseils d'administration des trois requérantes.

Quant au moyen unique pris, d'une part, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, avec l'article 10 du Traité instituant la Communauté européenne, avec les articles 3 à 6 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 » et avec les articles 7 et 8 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, et, d'autre part, de la violation de l'article 23 de la Constitution

A.3. Les requérantes critiquent d'abord les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009, ensuite les articles 30, c), et 101 de cette ordonnance et, enfin, son article 105.

En ce qui concerne les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009

A.4.1. Selon les requérantes, ces dispositions entraînent, au préjudice des « tiers intéressés » par la procédure d'abrogation d'un plan particulier d'affectation du sol (PPAS) décidée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, une « régression sensible du niveau de protection offert par la législation antérieure ». Cette régression ne serait ni justifiable au regard des dispositions de droit international visées par le moyen, ni justifiée dans les travaux préparatoires des dispositions attaquées par des motifs d'intérêt général.

Les requérantes précisent que ces tiers sont privés des « garanties matérielles et procédurales » qu'offre une évaluation des incidences environnementales conforme à la directive du 27 juin 2001 et au Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), telles que les garanties qui résultent de la désignation d'un auteur de projet agréé (article 45, alinéa 1er, du CoBAT), de l'élaboration par ce dernier d'un projet de cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales relatif au plan (article 45, alinéa 2, du CoBAT), des consultations d'autorités relatives à ce projet (article 45, alinéa 2), du rôle du comité d'accompagnement (article 46), de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales (articles 43, § 1er, et 46, § 4) et des consultations auxquelles ce rapport donne lieu (articles 47, § 2, et 48, §§ 3 à 5).

Les requérantes estiment, en outre, que les dispositions attaquées introduisent une différence de traitement entre les « tiers intéressés » précités et ceux qui sont concernés par une procédure de modification d'un PPAS, qui prévoit, elle, une évaluation des incidences environnementales.

A.4.2. Les requérantes remarquent que le pouvoir de décider l'abrogation d'un PPAS que l'article 25 de l'ordonnance du 14 mai 2009 donne au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne concerne pas les seules hypothèses d'un PPAS obsolète ou non conforme au plan régional d'affectation du sol (PRAS). Elles renvoient, à cet égard, à l'article 54 du CoBAT, qui vise le cas où la Région poursuit la réalisation de ses propres projets (travaux publics, zone d'intervention prioritaire).

Les requérantes exposent ensuite que, lorsque, sur la base de l'article 58, dernier alinéa, du CoBAT - inséré par l'article 25 de l'ordonnance du 14 mai 2009 -, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale procède lui-même à l'abrogation (totale ou partielle) d'un PPAS, il doit établir le « rapport qui justifie l'abrogation du

plan particulier d'affectation du sol en lieu et place de sa modification », rapport visé à l'article 59, alinéa 1er, du même Code - modifié par l'article 26 de la même ordonnance. Elles soutiennent qu'un tel rapport n'est pas un « rapport sur les incidences environnementales » au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la directive du 27 juin 2001 et de l'article 43, § 1er, alinéa 2, du CoBAT.

Les requérantes remarquent aussi que le CoBAT ne prévoit pas de procédure permettant, conformément aux exigences de l'article 3, paragraphe 5, de la directive du 27 juin 2001, de déterminer si une telle abrogation d'un PPAS est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

A.4.3.1. Les requérantes soutiennent que, même si l'article 2, a), de la directive du 27 juin 2001 ne vise formellement que l'adoption et la modification de plans, cette directive doit être interprétée comme s'appliquant aussi à l'abrogation des plans, afin de lui conserver un effet utile.

Elles relèvent, à cet égard, que, dans un système de hiérarchisation des plans, l'abrogation d'un plan modifie le cadre dont il est question à l'article 3, paragraphe 4, de la même directive, à savoir le « cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir ». Elles en déduisent que tant l'abrogation totale que l'abrogation partielle d'un plan - cette dernière équivalant, selon elles, à une modification du plan - participent de la planification. Les requérantes observent aussi qu'en exigeant l'établissement du rapport précité visé à l'article 59, alinéa 1er, du CoBAT, le législateur régional bruxellois conçoit l'abrogation d'un plan comme une « alternative » à sa modification. Elles ajoutent que l'abrogation d'un PPAS modifie le contexte dans lequel sont délivrés les permis d'urbanisme - notamment en imposant la consultation du fonctionnaire délégué - et est susceptible de « modifier et [d']agrandir le cadre des autorisations futures ». Elles évoquent, à titre d'illustration, quelques effets de la décision de la commune de Schaerbeek d'abroger totalement le PPAS « îlot 385 » (Colonel Bourg), décision approuvée par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2009.

A.4.3.2. Les requérantes exposent aussi que les « plans et programmes » au sens de la directive du 27 juin 2001 sont ceux prévus par les règles législatives ou réglementaires nationales et pas seulement ceux qui doivent être obligatoirement adoptés en vertu de ces règles. Elles estiment qu'il ne serait pas conforme à la *ratio legis* et à l'effet utile de la directive d'exclure de son champ d'application les plans dont l'adoption n'est que facultative. Elles font, à cet égard, référence à l'objectif de la directive tel qu'il est présenté par la position commune (CE) n° 25/2000 du 30 mars 2000, arrêtée par le Conseil « statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » et par les conclusions présentées par l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-105/09 et C-110/09. Les requérantes relèvent qu'une interprétation de cette directive excluant de son champ d'application les plans dont l'adoption n'est pas obligatoire aurait pour effet paradoxal que le plan régional de développement - dont l'adoption est obligatoire mais qui n'a qu'une valeur indicative - devrait faire l'objet d'une évaluation environnementale alors que tel ne serait pas le cas d'un PPAS dont l'adoption n'est pas obligatoire mais qui définit le cadre réglementaire de la délivrance des permis.

Les requérantes observent ensuite que les législateurs régionaux interprètent la directive du 27 juin 2001 comme visant aussi des plans et programmes dont l'adoption n'est pas obligatoire. Elles renvoient au décret de la Région wallonne du 18 juillet 2002 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine » et à des extraits de ses travaux préparatoires, à l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 « portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire », à l'article 3, 1°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2004 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » et à des extraits de ses travaux préparatoires, et à l'article 4.1.1, § 1er, 4°, du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 « contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement », inséré par le décret du 18 décembre 2002 « complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement et la sécurité ».

A.4.3.3. Les requérantes estiment que si, en dépit de ces observations, la Cour doutait de l'applicabilité de la directive du 27 juin 2001 à l'abrogation d'un plan non obligatoire élaboré selon une procédure prévoyant la

réalisation d'une évaluation environnementale, elle pourrait interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation des articles 1er, 2, a), et 3, paragraphe 1, de cette directive.

A.4.3.4. Les requérantes notent ensuite que les articles 58 et 59 du CoBAT - modifiés par les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009 - ne prévoient pas les conditions d'exemption d'une évaluation environnementale édictées à l'article 3, paragraphes 3 à 5, de la directive du 27 juin 2001.

A.4.4. Enfin, les requérantes considèrent que les dispositions attaquées réduisent sensiblement le niveau de protection de l'environnement sain, en dépit du fait que le CoBAT permettait déjà auparavant à un conseil communal d'abroger un PPAS sans devoir procéder à une évaluation préalable des incidences environnementales d'une telle décision. Elles précisent que ce pouvoir a été attribué au conseil communal par l'ordonnance du 16 juillet 1998 « modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme », c'est-à-dire avant l'adoption de l'ordonnance du 7 novembre 2002 « portant assentiment à 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, ainsi qu'aux Annexes I et II, signées à Aarhus le 25 juin 1998 » et l'expiration du délai de transposition de la directive du 27 juin 2001 - le 21 juillet 2004 - qui impose une telle évaluation préalablement à l'abrogation d'un plan. Invoquant l'arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006, les requérantes soutiennent que la réduction sensible du niveau de protection de l'environnement doit s'apprécier en tenant compte de la marge de manœuvre dont disposait le législateur lors de l'adoption des règles antérieures, règles qui peuvent avoir perdu leur justification en raison de l'entrée en vigueur ultérieure de dispositions internationales.

Les requérantes affirment aussi que la circonstance que les plans et programmes qui restent applicables sur le territoire concerné par le PPAS abrogé ont été adoptés à la suite d'une évaluation environnementale au sens de la directive du 27 juin 2001 ne suffit pas à exclure toute réduction sensible et injustifiée du niveau de protection de l'environnement. Elles observent d'abord que cette évaluation pourrait ne pas être conforme aux prescriptions de cette directive. Elles estiment ensuite qu'une évaluation environnementale préalable à l'abrogation d'un PPAS ne serait pas nécessairement une répétition de l'évaluation réalisée pour les plans hiérarchiquement supérieurs. Elles notent, à cet égard, que l'article 4, paragraphe 3, de la directive du 27 juin 2001 ne dispense pas les Etats membres qui connaissent un ensemble de plans hiérarchisés d'une nouvelle évaluation environnementale, mais prévoit seulement la possibilité de réutiliser les résultats d'une évaluation antérieure après l'avoir actualisée ou précisée.

A.5.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que, pour l'essentiel, le moyen dénonce l'incompatibilité des dispositions attaquées avec la directive du 27 juin 2001.

A.5.2. Il estime que cette directive ne s'applique pas à l'abrogation des plans, qui plus est à une abrogation facultative. Il soutient que le commentaire de la directive du 27 juin 2001 proposé par la Commission européenne ne laisse aucun doute à ce sujet.

Il note que, après son abrogation, un plan ne définit plus en soi, positivement et matériellement, le cadre normatif dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée pour le territoire concerné par ce plan. Il fait, à ce sujet, référence, d'une part, aux précisions que donnent les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant une décision d'abrogation d'un PPAS prise par un conseil communal et, d'autre part, aux travaux préparatoires du décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques », qui prévoit l'abrogation d'un plan communal d'aménagement. Le Gouvernement ajoute que, à la suite de son abrogation, le PPAS ne peut plus être qualifié de plan « élaboré » pour le secteur de l'aménagement du territoire urbain et rural au sens de la directive du 27 juin 2001.

Le Gouvernement remarque aussi que, tant dans son avis du 25 février 2009 relatif à l'avant-projet de décret devenu le décret précité du 30 avril 2009 que dans l'avis donné à propos du texte dont sont issues les dispositions attaquées, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas fait d'observations relatives à la conformité des textes examinés au regard de la directive du 27 juin 2001. Il en déduit que le Conseil d'Etat estime que cette directive n'est pas applicable aux abrogations de PPAS.

Le Gouvernement observe, en outre, que si l'abrogation d'un plan devait être qualifiée d'acte de planification, l'abrogation implicite d'un plan résultant de la modification d'un plan hiérarchiquement supérieur devrait pouvoir faire l'objet d'une évaluation environnementale, ce qui serait pourtant matériellement impossible. Il soutient que la motivation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2009 approuvant la décision de la commune de Schaerbeek d'abroger totalement le PPAS « îlot 385 » (Colonel Bourg) confirme sa thèse.

Le Gouvernement déduit de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne.

A.5.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond, en outre, que, compte tenu de l'inapplicabilité de la directive du 27 juin 2001 aux abrogations de PPAS, celle-ci ne peut être invoquée pour établir une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement en la matière.

Le Gouvernement estime, au surplus, qu'il ne pourrait être question d'une telle réduction en l'espèce, puisque le conseil communal disposait déjà, avant l'adoption des dispositions attaquées et en vertu de l'ordonnance précitée du 16 juillet 1998, du pouvoir d'abroger un PPAS sans évaluation environnementale préalable. Il ajoute que, après l'abrogation d'un PPAS, les autres plans ou programmes applicables au territoire concerné et adoptés conformément aux prescriptions de la directive du 27 juin 2001 continuent de déterminer le cadre dans lequel seront ultérieurement autorisés des projets. Le Gouvernement estime que, compte tenu du fait que l'adoption du plan régional d'affectation du sol (PRAS) est précédée d'une évaluation environnementale, l'absence d'une telle évaluation préalable à l'abrogation d'un PPAS se justifie par le souci d'éviter une répétition au sens de l'article 4, paragraphe 3, de la directive du 27 juin 2001.

Plus fondamentalement, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient qu'il n'est pas pertinent de s'interroger sur l'existence d'une éventuelle réduction sensible du niveau de protection de l'environnement, puisque les griefs formulés invitent uniquement à un contrôle de compatibilité de dispositions législatives promulguées le 14 mai 2009 avec une directive du 27 juin 2001.

En ce qui concerne les articles 30, c), et 101 de l'ordonnance du 14 mai 2009

A.6.1. Selon les requérantes, ces dispositions introduisent une différence de traitement entre, d'une part, les « tiers intéressés » par l'élaboration d'un plan de gestion patrimoniale au sens de l'article 206, 10°, du CoBAT, et, d'autre part, les « tiers intéressés » par l'élaboration des autres plans prévus par le CoBAT, auxquels s'appliquerait la directive du 27 juin 2001.

Les requérantes observent que, en dépit des observations de la section de législation du Conseil d'Etat, les dispositions attaquées n'instaurent aucune procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement à respecter lors de l'élaboration d'un plan de gestion patrimoniale, et que ces dispositions ne permettent pas davantage de considérer, en application de l'article 3, paragraphes 3 à 5, de la directive du 27 juin 2001, qu'une telle évaluation n'est pas obligatoire. Les requérantes rappellent que cette directive s'applique aux plans prévus par des dispositions législatives, même si leur élaboration n'est pas obligatoire et si leur contenu n'est qu'indicatif. Elles estiment, de surcroît, que l'article 7, d), de l'ordonnance du 18 mars 2004 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » empêche l'application des règles de cette ordonnance à la procédure d'élaboration d'un plan de gestion patrimoniale. Elles soutiennent que seul le régime d'évaluation environnementale instauré par l'ordonnance du 19 février 2004 « portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire » pourrait être rendu applicable au plan de gestion patrimoniale.

Les requérantes déduisent de ce qui précède que les tiers intéressés par l'élaboration d'un plan de gestion patrimoniale sont privés des « garanties matérielles et procédurales » qu'offre une évaluation des incidences environnementales conforme à la directive du 27 juin 2001 et au CoBAT, telles que celles qui ont déjà été évoquées (A.4.1).

A.6.2. Selon les requérantes, les dispositions attaquées entraînent, en outre, au préjudice des « tiers intéressés » par l'élaboration d'un plan de gestion patrimoniale, une « régression sensible du niveau de

protection offert par la législation antérieure » qui, selon les requérantes, prévoyait une procédure d'évaluation environnementale pour l'élaboration des plans du CoBAT. Cette régression n'aurait pas été justifiée par des motifs d'intérêt général lors des travaux préparatoires de ces dispositions.

A.7.1. A titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que le plan de gestion patrimoniale visé par les dispositions attaquées n'est pas un plan au sens de l'article 2, a), de la directive du 27 juin 2001 parce que son élaboration n'est pas obligatoire. Il déduit, en outre, des travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 mai 2009 que ce plan n'empêche pas la délivrance d'un permis unique pour des travaux qu'il n'a pas prévus.

Le Gouvernement estime que si les commentaires de la directive du 27 juin 2001 que propose la Commission européenne quant à la définition d'un « plan » sont considérés comme ambigus, la Cour de justice de l'Union européenne doit être interrogée sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 2, a), de cette directive.

A.7.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale allègue que le plan de gestion patrimoniale est un plan qui détermine « l'utilisation de petites zones au niveau local » au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive du 27 juin 2001, de sorte que son élaboration ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une évaluation environnementale. Il estime que, compte tenu de la diversité des objets couverts par un plan de gestion patrimoniale, la dispense d'une telle évaluation devra faire l'objet de l'« examen au cas par cas » visé par l'article 3, paragraphe 5, de cette directive.

Il soutient, à cet égard, que l'article 17, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004 permet l'application des règles de cette ordonnance au plan de gestion patrimoniale. Il précise que l'article 7, d), de cette ordonnance ne peut être interprété comme excluant du champ d'application de celle-ci un type de plan qui n'était pas visé dans l'ordonnance du 29 août 1991 « organique de la planification et de l'urbanisme ». Le Gouvernement considère qu'une telle interprétation conférerait un caractère lacunaire à l'ordonnance du 18 mars 2004, mais pas aux dispositions attaquées.

Le Gouvernement conclut de ce qui précède que, pris dans son ensemble, le « système normatif bruxellois » est compatible avec la directive du 27 juin 2001, de sorte que les dispositions attaquées n'entraînent aucune diminution du niveau de protection offert par la législation antérieure.

A.7.3. A titre « infiniment subsidiaire », le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concède qu'il pourrait être reproché aux dispositions de l'ordonnance du 14 mai 2009 relatives au plan de gestion patrimoniale de ne pas contenir de renvoi à l'ordonnance du 18 mars 2004, en particulier à son article 6 qui règle l'« examen au cas par cas ».

En ce qui concerne l'article 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009

A.8.1. Les requérantes soutiennent que les modifications que l'article 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009 apporte à l'article 222 du CoBAT constituent une « régression sensible du niveau de protection offert par la législation antérieure ».

Elles exposent que, avant sa modification par la disposition attaquée, l'article 222, § 2, alinéa 1er, 2°, du CoBAT obligeait le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à entamer une procédure de classement d'un bien relevant du patrimoine immobilier, lorsque la Commission royale des monuments et des sites avait rendu un avis favorable sur une demande de classement soutenue par 150 personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région, et introduite par une association sans but lucratif ayant pour objet social la sauvegarde du patrimoine. Les requérantes citent, à ce sujet, quelques arrêts du Conseil d'Etat (CE, 18 décembre 2001, n° 101.950, *Rastelli*; CE, 17 octobre 2002, n° 111.666, *Guiot et Detienne*; CE, 23 avril 2009, n° 192.641, *Pétitions Patrimoine et Depoortere*) et une ordonnance du président du Tribunal de première instance de Bruxelles du 2 mars 2007.

Les requérantes précisent que, selon la première phrase de l'article 222, § 1er, du CoBAT, la conservation du patrimoine immobilier n'est pas une compétence discrétionnaire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-

Capitale et que le classement est une mesure de protection patrimoniale qui entraîne des effets de plein droit décrits aux articles 231 et 232 du même Code.

Les requérantes observent que la modification, par la disposition attaquée, des conditions d'ouverture d'une procédure de classement a pour effet qu'en présence d'un avis favorable de la Commission royale des monuments et des sites relatif à une demande de classement formulée par une association défendant la sauvegarde du patrimoine, le Gouvernement n'est plus obligé d'entamer une telle procédure.

Elles soutiennent que la disposition attaquée prive donc les signataires d'une demande de classement, introduite par une telle association, du droit de forcer l'ouverture d'une procédure de classement et des garanties qui sont attachées à celle-ci. Elles soulignent que l'ouverture de cette procédure ne signifie pas que le bien immobilier concerné fera l'objet d'une mesure de classement. Elles notent cependant que, sans l'ouverture d'une telle procédure, le Gouvernement ne sera pas en mesure d'apprécier si un bien immobilier présente les caractéristiques qui le rangent dans le patrimoine immobilier. Elles rappellent que la décision de classement ne pourrait éventuellement être prise qu'à l'issue de la procédure qui permet au Gouvernement de rassembler plusieurs avis l'éclairant sur l'opportunité d'un classement. Les requérantes indiquent aussi que l'ouverture d'une procédure de classement produit, durant celle-ci, les mêmes effets sur le bien qu'un classement proprement dit afin d'éviter que le propriétaire du bien n'y apporte des modifications en vue d'éviter le classement.

Les requérantes considèrent que ni la circonstance que le Gouvernement est désormais obligé de prendre acte de la demande de classement jugée recevable, ni le pouvoir du Gouvernement de conditionner la délivrance d'un certificat ou d'un permis d'urbanisme lorsqu'il refuse d'ouvrir une procédure de classement, ne suffisent à compenser les effets préjudiciables de la disposition attaquée. Elles relèvent d'abord que, à la différence d'une ouverture de la procédure de classement, cette prise d'acte, prévue par le nouvel article 222, § 3, du CoBAT, n'a pas les mêmes effets que le classement. Elles estiment ensuite que la suspension de l'instruction de la demande de permis que provoque cette prise d'acte, en application du nouvel article 194/1 du CoBAT, ne permet pas d'éviter que le propriétaire du bien visé par la demande de classement ne modifie celui-ci afin d'empêcher son classement. Les requérantes remarquent, enfin, que le Gouvernement n'est pas tenu de conditionner la délivrance d'un certificat ou d'un permis d'urbanisme en vue de maintenir et de valoriser des éléments du bien non classé, en application de l'article 222, § 6, alinéa 2, du CoBAT, que ces conditions ne peuvent être imposées que si le bien visé par la décision de ne pas ouvrir une procédure de classement fait l'objet d'une demande de certificat ou de permis en cours d'instruction lorsqu'est prise cette décision, et que ces conditions ne sont valables que cinq ans.

A.8.2.1. Les requérantes estiment que les motifs de la disposition attaquée ne constituent pas des motifs d'intérêt général justifiant la « régression » dénoncée.

A.8.2.2. Elles exposent d'abord que la disposition attaquée ne peut être motivée par le souci d'éviter que la politique de protection du patrimoine immobilier soit, en partie, déterminée par la justice.

Elles notent, à cet égard, que l'ordonnance du président du Tribunal de première instance de Bruxelles du 2 mars 2007 qui a été évoquée lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée ne fait que confirmer la portée de l'ancien article 222, § 2, alinéa 1er, 2°, du CoBAT, en imposant au Gouvernement d'ouvrir une procédure de classement. Elles observent, de surcroît, que, dans ce dossier-là, le Gouvernement a pu librement exercer son pouvoir, puisque, à l'issue de la procédure de classement qu'il a entamée par arrêté du 29 mars 2007 sans contester la décision judiciaire de justice, il a pu décider, par arrêté du 4 décembre 2008, de ne pas procéder au classement du bien concerné.

A.8.2.3. Les requérantes exposent ensuite que la disposition attaquée ne peut davantage être motivée par le souci d'éviter que le Gouvernement ne soit contraint d'entamer une procédure de classement même lorsqu'il est convaincu du manque d'intérêt d'une telle procédure.

Les requérantes soulignent, en premier lieu, que ce motif semble ne pas distinguer clairement l'ouverture d'une procédure de classement et la décision de classement proprement dite. Elles relèvent que, même s'il est contraint d'ouvrir une procédure de classement, le Gouvernement reste toujours, à l'issue de celle-ci, maître de la décision de classement, qu'il peut fonder sur une évaluation des intérêts en jeu, réalisée avec le recul nécessaire et en dehors de toute pression.

Les requérantes insistent, en second lieu, sur le fait que les règles en vigueur avant l'adoption de la disposition attaquée permettaient déjà d'éviter que des demandes de classement abusives émanant d'associations sans but lucratif ne contraignent le Gouvernement à ouvrir des procédures de classement. Seules les demandes de classement qui respectaient les exigences de fond et de forme exprimées par l'ancien article 222, § 2, alinéa 1er, 2°, du CoBAT et par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 1993 « relatif aux demandes d'inscription d'un bien relevant du patrimoine immobilier sur la liste de sauvegarde et aux demandes de classement visées à l'article 18, § 2, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier », et qui avaient fait l'objet d'un avis favorable de la Commission royale des monuments et des sites, obligeaient le Gouvernement à ouvrir une procédure de classement. Les requérantes affirment aussi ne pas apercevoir quel pourrait être l'objectif étranger à la protection du patrimoine que pourrait poursuivre une demande de classement. Elles estiment, à cet égard, que toute menace planant sur l'intégrité d'un bien justifie un classement et rappellent que même le risque de destruction ou de détérioration justifie une expropriation selon l'article 242 du CoBAT.

Les requérantes remarquent encore que, en pratique, les associations sans but lucratif n'abusent pas de leur droit de demander le classement d'un bien immobilier. Elles font, à ce sujet, référence à l'opinion exprimée par la Commission royale des monuments et des sites lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée.

A.8.2.4. Les requérantes estiment enfin que la disposition attaquée ne peut être justifiée par le souci d'éviter une utilisation de la procédure de classement « à des fins dilatoires ». Elles remarquent que l'objet unique de cette procédure est la protection du patrimoine et que cela est garanti par les conditions de fond et des conditions formelles auxquelles devait satisfaire une demande de classement d'une association pour contraindre le Gouvernement à entamer ladite procédure.

A.8.3. Les requérantes reconnaissent que la longueur de la procédure de classement pouvait justifier une modification des règles applicables. Elles estiment cependant que cette longueur ne peut justifier la suppression de l'obligation faite au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'entamer une procédure de classement, lorsque la Commission royale des monuments et des sites a rendu un avis favorable sur une demande de classement introduite par une association sans but lucratif ayant pour objet social la sauvegarde du patrimoine.

Les requérantes remarquent que les propositions faites par la Commission royale des monuments et des sites et par quelques députés en vue d'accélérer la procédure de classement n'ont pas été examinées lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 mai 2009.

A.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale commence par observer que ni le principe d'égalité et de non-discrimination ni l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution n'empêchent un législateur de modifier les règles existantes afin de les adapter à un changement de politique dont l'opportunité échappe au contrôle de la Cour.

A.9.2. Le Gouvernement répond ensuite que, loin de porter atteinte au droit des associations de sauvegarde du patrimoine de demander le classement d'un bien immobilier, la disposition attaquée n'a d'autre objet que de modifier les modalités de protection de ce droit, sans remettre en cause l'objectif de protection du patrimoine immobilier.

Il considère que la disposition attaquée n'emporte pas une réduction du niveau de protection de l'environnement sain des personnes dont l'environnement pourrait être affecté par l'absence de prise en compte d'une demande de classement d'un bien à l'intérêt patrimonial incontestable. Il remarque qu'un tel bien restera protégé.

Le Gouvernement soutient que la protection du patrimoine immobilier suppose l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire, tant lorsque l'autorité définit ce qui relève du patrimoine immobilier que lorsqu'elle choisit la mesure de protection la plus adéquate compte tenu de ses effets sur l'exercice du droit de propriété.

A.9.3. A titre subsidiaire, le Gouvernement relève que la prétendue réduction du niveau de protection de l'environnement sain des personnes précitées n'est pas sensible, compte tenu des mesures qui ont été adoptées afin de compenser le nouveau pouvoir du Gouvernement de refuser l'ouverture d'une procédure de classement : l'obligation du Gouvernement de prendre acte d'une demande de classement recevable, la suspension de l'instruction d'une demande de permis concernant un bien visé par une demande de classement, et le pouvoir du Gouvernement de subordonner la délivrance d'un certificat ou d'un permis d'urbanisme au respect de conditions visant à maintenir et à valoriser les éléments du bien justifiant une demande de classement ne donnant pas lieu à ouverture d'une procédure de classement.

Le Gouvernement souligne que les modifications apportées par la disposition attaquée visent à empêcher l'usage d'une demande de classement à des fins étrangères à la sauvegarde du patrimoine et permettent au Gouvernement d'examiner toutes les demandes de classement en quatre mois. Il remarque que, au terme de ce délai, il peut non seulement refuser d'ouvrir la procédure de classement, mais aussi décider de procéder au classement sans ouvrir cette procédure ou entamer celle-ci conformément aux dispositions en vigueur avant l'adoption de la disposition attaquée.

A.9.4. A titre plus subsidiaire, le Gouvernement estime que, même si la disposition attaquée emporte une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement sain, cette réduction est largement justifiée par les motifs d'intérêt général évoqués lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée.

- B -

B.1.1. L'article 58 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : CoBAT), adopté par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004, lui-même ratifié par l'article 32 de l'ordonnance du 13 mai 2004 « portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire », disposait :

« Le conseil communal peut, soit d'initiative, soit sur une demande formulée conformément aux dispositions de l'article 51, décider d'abroger un plan particulier d'affectation du sol pour l'ensemble ou une partie de son périmètre ».

L'article 25 de l'ordonnance du 14 mai 2009 « modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire » ajoute, à cette disposition, trois alinéas libellés comme suit :

« Le Gouvernement peut, dans les conditions visées à l'article 54 et par arrêté motivé, décider l'abrogation totale ou partielle d'un plan particulier d'affectation du sol.

Dans ce cas, il invite le conseil communal à y procéder conformément à la présente section et fixe les délais dans lesquels le conseil communal doit lui soumettre pour approbation la décision d'abrogation du plan particulier d'affectation du sol, de la mise à l'enquête publique et de la transmission du dossier complet pour approbation de la décision d'abroger conformément à l'article 61.

Dans le cas où le conseil communal a rejeté l'invitation du Gouvernement ou n'a pas respecté les délais qui lui sont imposés, ce dernier peut se substituer à lui pour abroger le plan particulier d'affectation du sol, selon la procédure prévue à la présente section ».

B.1.2. L'article 59 du CoBAT disposait :

« Le conseil communal adopte un projet de décision d'abroger un plan particulier d'affectation du sol, accompagné d'un rapport qui justifie l'abrogation du plan particulier d'affectation du sol en lieu et place de sa modification, et la soumet à une enquête publique.

Celle-ci est annoncée tant par affiches que par un avis inséré dans le *Moniteur belge* et dans au moins trois journaux de langue française et trois journaux de langue néerlandaise diffusés dans la Région selon les modalités fixées par le Gouvernement.

L'enquête publique dure trente jours. Les réclamations et observations sont adressées au collège des bourgmestre et échevins dans ce délai et annexées au procès-verbal de clôture de l'enquête. Celui-ci est dressé par le collège des bourgmestre et échevins dans les quinze jours de l'expiration du délai d'enquête publique ».

L'article 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009 modifie l'alinéa 1er de cet article 59, de sorte qu'il est désormais libellé comme suit :

« Le conseil communal adopte un projet de décision d'abroger un plan particulier d'affectation du sol, accompagné d'un plan du périmètre visé en cas d'abrogation partielle et d'un rapport qui justifie l'abrogation du plan particulier d'affectation du sol en lieu et place de sa modification, et la soumet à une enquête publique. Sous le cas visé à l'article 58, dernier alinéa, le rapport précité est établi par le Gouvernement ».

B.1.3. L'article 98 du CoBAT disposait :

« § 1er. Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

1° construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes, en ce compris les dispositifs de publicité et les enseignes;

par construire et placer des installations fixes, on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré dans celui-ci ou dans une construction existante ou dont l'appui au sol assure la stabilité, et destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé;

2° apporter des transformations à une construction existante, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien; par transformer, on entend la modification intérieure ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation, notamment par l'adjonction ou la suppression d'un local, d'un toit, la modification de l'aspect de la construction ou l'emploi d'autres matériaux, même si ces travaux ne modifient pas le volume de la construction existante;

3° démolir une construction;

4° reconstruire;

5° modifier la destination de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux;

modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux mais pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement.

On entend par :

a) ' utilisation ', l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti;

b) ' destination ', la destination d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans ce permis, l'affectation indiquée dans les plans d'affectation du sol;

6° modifier sensiblement le relief du sol;

7° déboiser;

8° abattre des arbres à haute tige;

9° défricher ou modifier la végétation de toute zone dont le Gouvernement jugerait la protection nécessaire;

10° utiliser habituellement un terrain pour :

a) le dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés, de mitraille, de matériaux ou de déchets;

b) le stationnement de véhicules, en ce compris les véhicules ou remorques destinés à des fins publicitaires;

c) le placement d'une ou de plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés, tentes. Le permis n'est cependant pas exigé pour la pratique du camping au moyen d'installations mobiles sur un terrain de camping au sens de la législation sur le camping;

11° entreprendre ou laisser entreprendre des actes et travaux ayant pour objet la restauration, la réalisation de fouilles ou la modification de l'aspect de tout ou partie d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement ou de procéder au déplacement d'un tel bien.

Le Gouvernement arrête les modalités d'application du présent paragraphe.

§ 2. Le Gouvernement peut arrêter la liste des travaux et actes qui, en raison de leur minime importance, ne requièrent pas un permis. Cette liste n'est pas applicable aux actes et travaux qui portent sur un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement.

§ 3. Les dispositions [du] présent Code sont applicables aux actes et travaux non énumérés au § 1er, lorsqu'un règlement d'urbanisme impose un permis pour leur exécution.

Un tel règlement ne peut toutefois porter sur des actes et travaux figurant sur la liste visée au § 2 ».

L'article 30, c), de l'ordonnance du 14 mai 2009 insère, entre les deuxième et troisième paragraphes de cette disposition, deux paragraphes libellés comme suit :

« § 2/1. Le Gouvernement peut, pour les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés ou en cours d'inscription ou de classement, arrêter, après avis de la Commission royale des monuments et des sites, une liste distincte de travaux et actes qui, en raison de leur minime importance sur le plan urbanistique et/ou patrimonial, ne requièrent pas un permis.

§ 2/2. Le fonctionnaire délégué délivre, à la requête de l'Administration ou d'un tiers au moins des propriétaires concernés, un plan de gestion patrimoniale, tel que défini à l'article 206, 10°.

Le plan de gestion patrimoniale permet notamment de dispenser de permis ou d'avis de la Commission royale des monuments et des sites les actes et travaux qu'il autorise.

Le Gouvernement détermine la composition du dossier de demande et arrête les modalités d'application du présent article.

Après examen de la recevabilité de la requête, l'Administration rédige un cahier des charges, soumis pour avis à la Commission royale des monuments et des sites. Ce cahier des charges détermine l'objet et l'étendue des études préalables à l'élaboration du plan en fonction des actes et travaux visés et de la nature du grand ensemble, du grand immeuble à

appartements multiples, ou du site étendu concerné, ainsi que les éléments techniques qui devront figurer dans le plan de gestion patrimoniale.

Le plan contient au moins les documents suivants :

- une étude globale du bien visé par le plan tenant compte des analyses approfondies précédemment réalisées par l'Administration ou à sa demande;
- le descriptif des actes et travaux de conservation visés aux articles 206, 2° et 240 relatifs aux biens concernés, les détails de construction y relatifs et éventuellement leur phasage et calendrier d'exécution;

Ces documents sont établis par l'Administration ou à sa demande, et soumis à l'avis conforme de la Commission royale des monuments et des sites.

La demande, accompagnée du dossier complet, est adressée par envoi recommandé à la poste au fonctionnaire délégué ou déposée à l'attention du fonctionnaire délégué en son administration. Dans ce dernier cas, il est délivré une attestation de dépôt sur-le-champ.

Dans les trente jours de la réception de la demande, le fonctionnaire délégué adresse au demandeur, par pli recommandé à la poste, un accusé de réception si le dossier est complet. Dans le cas contraire, il l'informe dans les mêmes conditions que son dossier n'est pas complet en indiquant en outre, les documents ou renseignements manquants. Le fonctionnaire délégué délivre l'accusé de réception dans les trente jours de la réception de ces documents ou renseignements.

En l'absence de délivrance de l'accusé de réception ou de la notification du caractère incomplet du dossier, le délai de la procédure se calcule à partir du trente et unième jour de la réception, selon le cas, de la demande ou des documents ou renseignements.

Lorsque le dossier est déclaré complet, le fonctionnaire délégué invite le ou les collègues des bourgmestre et échevins concernés à organiser une enquête publique dans les quinze jours.

L'enquête publique est annoncée par affiche et par un avis inséré dans le *Moniteur belge*.

Le dossier est déposé à la maison communale ou aux maisons communales sur les territoires desquels se situe le grand ensemble, le grand immeuble à appartement multiples ou le site étendu concerné aux fins de consultation par le public pendant un délai de 15 jours dont le début et la fin sont précisés dans l'avis d'enquête.

Les réclamations et observations sont adressées à l'Administration dans ce délai et annexées au procès-verbal de clôture de l'enquête dressé par celle-ci dans les 15 jours de l'expiration de ce délai.

Sans préjudice de l'avis conforme, le fonctionnaire délégué motive spécialement les modifications qu'il apporte aux documents constituant le plan de gestion et répond aux réclamations et observations recueillies pendant l'enquête publique.

La décision du fonctionnaire délégué est notifiée par pli recommandé à la poste au demandeur et une copie en est transmise à l'Administration. Cette notification intervient dans les cent cinq jours à compter de l'envoi de l'accusé de réception. La décision est publiée par extrait au *Moniteur belge*.

A l'expiration du délai ou dans les trente jours de la réception de la décision du fonctionnaire délégué, le demandeur peut introduire un recours auprès du Gouvernement par lettre recommandée à la poste. Toute personne disposant d'un droit réel ou personnel relatif au bien concerné peut également introduire un tel recours dans les trente jours de la publication de l'extrait de la décision au *Moniteur belge*.

Le recours est instruit et vidé conformément aux articles 171 à 173bis [lire : 173/1].

Le plan de gestion patrimoniale est valable pour une durée de 10 ans maximum.

Il peut être modifié, prolongé ou renouvelé sur avis conforme de la Commission royale des monuments et des sites.

Le Gouvernement détermine la procédure de modification, prolongation ou renouvellement.

Les dispositions du plan de gestion patrimoniale relatives aux travaux et actes de conservation qu'il autorise ou impose, ont valeur réglementaire. Les autres dispositions sont indicatives.

L'octroi d'un subside visé aux articles 240 et 241 ne peut s'effectuer que dans le respect des dispositions réglementaires du plan de gestion patrimoniale.

L'Administration contrôle la mise en œuvre et l'exécution des plans de gestion patrimoniale.

L'Administration est informée par les propriétaires, occupants ou tiers concernés, de l'exécution des actes et travaux de conservation autorisés par le plan de gestion patrimoniale au moins un mois avant leur début.

L'Administration dépose un rapport d'évaluation relatif à l'exécution du plan de gestion patrimoniale tous les 3 ans auprès du Gouvernement ».

B.1.4.1. L'article 206 du CoBAT disposait :

« Pour l'application du présent titre, il faut entendre par :

1° patrimoine immobilier : l'ensemble des biens immeubles qui présentent un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique, à savoir :

a) au titre de monument : toute réalisation particulièrement remarquable, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation;

b) au titre d'ensemble : tout groupe de biens immobiliers, formant un ensemble urbain ou rural suffisamment cohérent pour faire l'objet d'une délimitation topographique et remarquable par son homogénéité ou par son intégration dans le paysage;

c) au titre de site : toute œuvre de la nature ou de l'homme ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace non ou partiellement construit et qui présente une cohérence spatiale;

d) au titre de site archéologique : tout terrain, formation géologique, bâtiment, ensemble ou site qui comprend ou est susceptible de comprendre des biens archéologiques;

2° conservation : l'ensemble des mesures visant à l'identification, l'étude, la sauvegarde, la protection, le classement, l'entretien, la gestion, la restauration, la consolidation, la réaffectation et la mise en valeur du patrimoine immobilier, dans le but de l'intégrer dans le cadre de la vie contemporaine et de le maintenir dans un environnement approprié;

3° zone de protection du patrimoine immobilier : la zone établie autour d'un monument, d'un ensemble, d'un site ou d'un site archéologique dont le périmètre est fixé en fonction des exigences de la protection des abords du patrimoine immobilier;

4° propriétaire : la personne physique ou morale de droit privé ou de droit public, titulaire d'un droit de propriété, d'usufruit, d'emphytéose ou de superficie sur un bien relevant du patrimoine immobilier ou, dans le cas de la délimitation d'une zone de protection, sur un bien immobilier situé dans cette zone;

5° biens archéologiques : tous les vestiges, objets et autres traces de l'homme, de ses activités ou de son environnement naturel, constituant un témoignage d'époques ou de civilisations révolues et pour lesquelles la principale ou une des principales sources d'information scientifique provient des méthodes de recherche archéologique;

6° prospection : opération destinée à repérer un site archéologique, sans y apporter de modification;

7° sondage : l'opération, impliquant une modification de l'état d'un site, destinée à s'assurer de l'existence, de la nature, de l'étendue ou de l'état de conservation d'un site archéologique;

8° fouilles : l'ensemble des opérations et travaux tendant à l'exploration, l'analyse et l'étude *in situ* de tout ou partie d'un site archéologique;

9° découvertes : la mise au jour de biens archéologiques autrement qu'à la suite de fouilles ou de sondages ».

L'article 101 de l'ordonnance du 14 mai 2009 ajoute, entre autres, à cette disposition un 10°, libellé comme suit dans sa version française :

« plan de gestion patrimoniale : document qui peut être demandé préalablement aux permis requis, lequel détermine un ensemble de travaux, d'objectifs et de moyens utiles dans le cadre d'une gestion globale d'un grand ensemble, d'un grand immeuble à appartements multiples ou d'un site étendu classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde aux fins d'assurer la conservation harmonieuse de cet ensemble, de cet immeuble ou de ce site et d'en assurer une saine gestion. Il faut entendre :

a) au titre de grand ensemble : tout groupe de biens immobiliers qui, outre les caractéristiques définies au 1°, *b)*, du présent article, présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments architecturaux principaux;

b) au titre de grand immeuble à appartements multiples : tout immeuble affecté au logement qui dispose d'appartements et présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments architecturaux principaux;

c) au titre de site étendu : toute œuvre de la nature ou de l'homme ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature qui, outre les caractéristiques définies au 1°, *c)*, du présent article, présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments principaux ».

B.1.4.2. La version néerlandaise du nouvel article 206, 10°, du CoBAT est libellée comme suit :

« plan voor erfgoedbeheer : document dat kan worden aangevraagd voorafgaand aan de vereiste vergunningen en dat een geheel van werkzaamheden en van doelstellingen bepaalt, van nuttige middelen, in het kader van het globaal beheer van een beschermd of op de bewaarlijst ingeschreven groot geheel, groot gebouw met meerdere appartementen of uitgestrekt landschap, vastgesteld bij besluit van de Regering ter fine van een harmonieuze bewaring van dit geheel, appartementsgebouw of landschap van het gezonde beheer ervan. [...] ».

Il existe donc une discordance entre les deux versions linguistiques de l'article 206, 10°, du CoBAT, puisque la version française n'indique pas que le plan de gestion patrimoniale est « déterminé par un arrêté du Gouvernement » (« vastgesteld bij besluit van de Regering »).

Selon le projet d'ordonnance qui est à l'origine de l'ordonnance du 14 mai 2009, tant le nouvel l'article 98, § 2/2, du CoBAT que le nouvel article 206, 10°, du même Code

prévoient que le plan de gestion patrimoniale était adopté par le Gouvernement (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2008-2009, n° 527/1, pp. 117-120 et 146).

La discordance précitée trouve sa source dans les amendements n^{os} 116 et 117 qui, signés par quatre députés de la majorité parlementaire (trois francophones et un néerlandophone), proposent de modifier ces deux articles afin de confier plutôt au fonctionnaire délégué le pouvoir d'adopter le plan de gestion patrimoniale (*ibid.*, n° 527/3, pp. 76-79). C'est avec cette intention que ces deux amendements ont été adoptés en commission du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, même si la version néerlandaise de l'amendement n° 117 - relatif à l'article 206, 10°, du CoBAT - ne traduisait pas adéquatement la volonté du législateur régional (*ibid.*, n° 527/2, pp. 123, 136-137, 199-200, 202-203, 230-233 et 259).

Selon les deux versions linguistiques de l'article 98, § 2/2, alinéas 1er et 15, du CoBAT - cité en B.1.3, alinéa 2, et résultant de l'amendement n° 116 -, c'est par une décision du fonctionnaire délégué qu'est adopté le plan de gestion patrimoniale, et non par un arrêté du Gouvernement lui-même.

Il ressort de ce qui précède que la version néerlandaise du nouvel article 206, 10°, du CoBAT doit, dès lors, être considérée comme entachée d'une erreur matérielle, en tant qu'elle contient les mots « vastgesteld bij besluit van de Regering ».

B.1.5. L'article 222 du CoBAT disposait :

« § 1er. Le Gouvernement classe les biens relevant du patrimoine immobilier en arrêtant, le cas échéant, la délimitation d'une zone de protection. Il entame la procédure de classement soit d'initiative, soit sur la proposition de la Commission royale des monuments et des sites, soit à la demande du propriétaire lorsque son bien est inscrit sur la liste de sauvegarde.

§ 2. En outre, après avis favorable de la Commission royale des monuments et des sites, le Gouvernement entame la procédure de classement de tout bien relevant du patrimoine immobilier :

1° soit à la demande du collège des bourgmestres et échevins de la commune ou le bien est situé;

2° soit à la demande d'une association sans but lucratif qui a recueilli la signature de cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région. Cette association doit avoir pour objet social la sauvegarde du patrimoine et ses statuts doivent être publiés au *Moniteur belge* depuis au moins trois ans;

3° soit à la demande du propriétaire lorsque son bien n'est pas inscrit sur la liste de sauvegarde.

Le Gouvernement arrête la forme et le contenu des demandes visées à l'alinéa 1er.

§ 3. La Commission royale des monuments et des sites donne son avis dans les nonante jours de la demande dont elle est saisie. Passé ce délai, l'avis est réputé défavorable ».

L'article 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009 remplace la plus grande partie de l'article 222 du CoBAT et le complète de cinq paragraphes, de sorte que cette disposition est désormais libellée comme suit :

« § 1er. Le Gouvernement classe les biens relevant du patrimoine immobilier en arrêtant, le cas échéant, la délimitation d'une zone de protection. La procédure de classement peut être entamée par le Gouvernement :

1° soit d'initiative;

2° soit sur la proposition de la Commission royale des monuments et des sites;

3° soit à la demande du collège du bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé;

4° soit à la demande d'une association sans but lucratif qui a recueilli la signature de cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région. Cette association doit avoir pour objet social la sauvegarde du patrimoine et ses statuts doivent être publiés au *Moniteur belge* depuis au moins trois ans;

5° soit à la demande du propriétaire.

Le Gouvernement arrête la forme et le contenu des demandes visées à l'alinéa premier.

§ 2. Dans les vingt jours de la réception de la demande ou de la proposition de classement, l'Administration adresse au demandeur, par pli recommandé à la poste, un accusé de réception si le dossier est complet. Dans le cas contraire, il l'informe dans les mêmes conditions que son dossier n'est pas complet en indiquant en outre, les documents ou renseignements manquants; l'Administration délivre l'accusé de réception dans les vingt jours de la réception de ces documents ou renseignements.

En l'absence de délivrance de l'accusé de réception ou de la notification du caractère incomplet du dossier, le délai de procédure visé à l'article 222, § 3, se calcule à partir du vingt

et unième jour de la réception, selon le cas, de la demande ou de la proposition, ou des documents ou des renseignements visés à l'alinéa précédent.

§ 3. Dans les trente jours de l'accusé de réception de dossier complet, le Gouvernement prend acte de la proposition ou de la demande de classement et la soumet, pour avis, à la Commission royale des monuments et des sites lorsque la demande n'émane pas de celle-ci, et aux autres instances et administrations qu'il estime utile de consulter. Dans les cas visés à l'article 227, le Gouvernement soumet d'office la demande, pour avis, au collège du bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Le Gouvernement notifie cette prise d'acte et la liste des instances et administrations consultées, par lettre recommandée à la poste, au propriétaire du bien concerné, au demandeur, au fonctionnaire délégué, au Collège d'urbanisme et à la commune où le bien est situé.

§ 4. La Commission royale des monuments et des sites ainsi que les instances ou administrations consultées donnent leur avis dans les trente jours de la demande dont elles sont saisies. Passé ce délai, la procédure est poursuivie, sans qu'il doive être tenu compte d'un avis émis hors délai.

§ 5. A l'expiration du délai visé au paragraphe précédent, l'Administration établit un rapport de synthèse sur la demande ou proposition de classement comportant les éléments suivants :

- 1° la description sommaire du bien ainsi que sa dénomination éventuelle;
- 2° la référence cadastrale du bien;
- 3° la mention et la description sommaire, le cas échéant, de l'intérêt qu'il présente selon les critères définis à l'article 206, 1°;
- 4° sa comparaison avec d'autres biens similaires déjà classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde;
- 5° son utilisation actuelle;
- 6° en cas d'inoccupation de longue durée, ses éventuelles difficultés de réaffectation;
- 7° la description sommaire de son état d'entretien;
- 8° la mention, le cas échéant, de l'existence d'un projet immobilier et/ou d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur ce bien ainsi que leur description sommaire et leur impact sur le bien concerné;
- 9° la description des autres intérêts et enjeux concernés par la demande;
- 10° l'analyse sommaire des avis émis.

§ 6. Dans les trois mois de la prise d'acte visée à l'article 222, § 3, le Gouvernement décide soit d'entamer ou de ne pas entamer la procédure de classement soit, conformément à l'article 227, d'adopter directement l'arrêté de classement.

Lorsqu'il décide de ne pas entamer la procédure de classement ou de ne pas classer, au terme de la procédure de classement poursuivie conformément aux articles 223 et 226, et que le bien concerné fait l'objet d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur un projet déterminé, le Gouvernement peut, moyennant due motivation et dans le respect du principe de proportionnalité, imposer des conditions à la délivrance du certificat ou du permis en vue de maintenir et de valoriser des éléments de ce bien.

Ces conditions valent en outre pour toute demande de certificat ou de permis d'urbanisme ayant le même objet, introduite dans les cinq ans de la publication de l'arrêté de refus d'ouverture de classement ou de l'arrêté de refus de classement.

§ 7. Par dérogation au paragraphe précédent et à l'article 222, § 3, le Gouvernement déclare la demande de classement irrecevable simultanément à sa prise d'acte dans les cas suivants :

1° lorsqu'elle n'émane pas d'une des personnes ou d'un des organes visés à l'article 222, § 1er;

2° lorsqu'elle émane d'une personne visée à l'article 222, § 1er, 4°, et ne remplit pas les conditions prévues par cet article;

3° lorsqu'elle remplit les conditions suivantes :

a) elle porte sur un bien qui a déjà fait l'objet d'un arrêté de refus d'ouverture de classement;

b) elle a été introduite moins de cinq ans à compter de l'adoption de cet arrêté;

c) elle n'est pas justifiée par une demande de permis d'urbanisme introduite après l'adoption de cet arrêté et visant à réaliser un projet sur ce bien qui n'existait pas au moment de cette adoption.

§ 8. Le Gouvernement notifie l'arrêté de refus d'ouverture de la procédure de classement ou de refus de classement par lettre recommandée à la poste, à l'auteur de la proposition ou de la demande de classement, et, s'il existe une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur ce bien, au demandeur du certificat ou permis, au propriétaire du bien concerné, au fonctionnaire délégué, au Collège d'urbanisme et à la commune où le bien est situé.

Lorsque l'arrêté de refus d'ouverture de la procédure de classement ou de refus de classement impose des conditions conformément à l'article 222, § 6, 2ème alinéa, il est publié au *Moniteur belge* ».

B.2. Les articles 25, 26, 30, c), 101 et 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009 sont, en application de l'article 123 de cette ordonnance, entrés en vigueur le 1er janvier 2010.

Quant à la recevabilité du moyen unique

B.3.1. L'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle exige que tout moyen d'une requête portant recours en annulation expose en quoi les règles dont la violation est alléguée devant la Cour auraient été transgressées par la disposition législative attaquée.

B.3.2. Le moyen unique porte, entre autres, sur l'article 30, c), de l'ordonnance du 14 mai 2009, en ce qu'il insère un paragraphe 2/1 dans l'article 98 du CoBAT.

Ce moyen n'expose cependant pas en quoi cette disposition violerait les diverses dispositions constitutionnelles ou internationales visées dans son libellé.

B.3.3. Le moyen est, sur ce point, irrecevable.

Quant à l'intérêt

B.4.1. L'article 142, alinéa 3, de la Constitution et l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt.

Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée. L'action populaire n'est pas admissible.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.2. La première requérante est une association sans but lucratif qui, selon l'article 3, alinéa 4, de ses statuts actuels - publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 12 mai 2005 - exerce son activité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle déduit son intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées du fait que, aux termes de l'article 3, alinéa 2, de ses statuts, elle « a pour but la création d'un milieu de vie de qualité ce qui implique » notamment la « promotion d'un urbanisme démocratique et d'un aménagement du territoire qui répondent aux besoins réels des habitants et non à ceux des promoteurs privés », la « répartition harmonieuse de l'espace public, et notamment de la voirie, entre les différents usagers parmi lesquels le piéton, le cycliste et les transports en commun sont prioritaires », et la « lutte contre les pollutions et les nuisances ».

Les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009 modifient la procédure d'abrogation d'un plan particulier d'affectation du sol (ci-après : PPAS) qui est, selon l'article 13 du CoBAT, l'un des quatre types de plans qui conçoivent le développement de la Région de Bruxelles-Capitale et fixent l'aménagement de son territoire.

Dès lors que ces dispositions attaquées sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement l'aménagement du territoire souhaité par la première requérante, celle-ci justifie de l'intérêt requis pour demander leur annulation.

B.4.3. La seconde requérante est aussi une association sans but lucratif.

Elle déduit son intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées du fait que, aux termes de l'article 3, alinéas 1er et 2, de ses statuts actuels - publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 13 avril 2005 -, elle a « pour but l'amélioration de la qualité de la vie urbaine [ce qui] implique notamment des actions de recherches, d'information, de soutien et de défense en justice par toute procédure administrative afin d'assurer la protection, la réhabilitation et la valorisation du patrimoine architectural, monumental, artistique, paysager et végétal en y incluant leurs aspects urbanistiques et environnementaux ».

Les articles 98, § 2/2, et 206, 10°, du CoBAT, insérés par les articles 30, c), et 101 de l'ordonnance du 14 mai 2009, portent sur l'élaboration, la modification, la prolongation, le renouvellement, la valeur, les effets et l'exécution du plan de gestion patrimoniale. Il ressort de cet article 206, 10°, que, d'une part, un tel plan concerne la « gestion globale » de biens immobiliers qui sont inscrits sur la liste de sauvegarde de biens relevant du patrimoine immobilier de la Région de Bruxelles-Capitale ou qui ont été classés par le Gouvernement de cette Région et que, d'autre part, un tel plan a, entre autres, pour objectif d'assurer la conservation harmonieuse de ces biens.

L'article 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009 modifie les règles de la procédure administrative au terme de laquelle le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale statue entre autres sur les demandes de classement d'un bien immobilier introduites par une association ayant pour objet social la sauvegarde du patrimoine.

Dès lors que ces dispositions sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement la protection du patrimoine de la Région de Bruxelles-Capitale, la seconde requérante justifie de l'intérêt requis pour demander leur annulation.

B.4.4. Il n'y a pas lieu d'examiner si la troisième requérante justifie aussi de l'intérêt requis à attaquer ces dispositions.

Quant au fond

B.5. Il ressort des développements du moyen unique que celui-ci est dirigé contre trois groupes distincts de dispositions législatives dont la constitutionnalité est contestée pour des motifs différents.

Il convient dès lors d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions de manière séparée.

En ce qui concerne les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009

B.6. Il ressort des développements du moyen unique que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité des articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009, d'une part, avec l'article 23, alinéas 1er, 2 et 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 3 à 6 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 » et, d'autre part, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3 à 6 de cette directive.

En ce qu'elles ne subordonnent pas l'abrogation d'un PPAS décidée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à la réalisation d'une évaluation environnementale au sens de l'article 2, b), de la directive du 27 juin 2001, les dispositions attaquées réduiraient sensiblement le niveau de protection de l'environnement des personnes concernées par cette abrogation. Pour la même raison, elles introduiraient une différence de traitement discriminatoire entre ces dernières personnes et celles qui sont concernées par une procédure de modification d'un PPAS, parce que ces dernières bénéficieraient d'une évaluation environnementale.

B.7.1. L'article 23, alinéas 1er, 2 et 3, 4°, de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain ».

Cette disposition contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent des motifs d'intérêt général.

B.7.2. Telle qu'elle était réglée avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, la procédure d'abrogation d'un PPAS par le conseil communal n'exigeait pas préalablement d'évaluation environnementale au sens de l'article 2, b), de la directive du 27 juin 2001.

En modifiant ces règles sans subordonner l'abrogation d'un PPAS décidée par le Gouvernement à la réalisation d'une telle évaluation environnementale, les dispositions attaquées n'entraînent dès lors pas de réduction du niveau de protection de l'environnement des personnes concernées par une telle abrogation.

Elles ne violent donc pas l'article 23, alinéas 1er, 2 et 3, 4^o, de la Constitution.

B.7.3. En ce qu'il porte sur les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009 et en ce qu'il est pris de la violation de cette disposition constitutionnelle, le moyen unique n'est pas fondé.

B.8.1. L'évaluation environnementale au sens de la directive du 27 juin 2001 comprend, entre autres, l'élaboration d'un « rapport sur les incidences environnementales » et la consultation du public et des autorités qui, en raison de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans (article 2, b), lu en combinaison avec les articles 5 et 6 de la directive du 27 juin 2001).

B.8.2. Les dispositions du CoBAT relatives à l'élaboration des PPAS sont applicables à la modification de ces plans (article 52 du CoBAT).

Or, il ressort de ces dispositions que la procédure d'élaboration des PPAS prévoit l'organisation d'une enquête publique, la consultation de diverses administrations et instances, ainsi que, en principe, l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales (articles 43 à 50 du CoBAT).

Ces dispositions ne sont cependant pas applicables à la procédure d'abrogation des plans particuliers d'affectation du sol.

B.9.1. L'article 2, a), de la directive du 27 juin 2001 dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) ‘ plans et programmes ’ : 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; ».

B.9.2.1. Cette disposition vise clairement l’élaboration et la modification d’un plan. Elle ne vise cependant pas expressément son abrogation.

Il ressort cependant de l’article 3, paragraphe 2, a), de la directive du 27 juin 2001 qu’une évaluation environnementale au sens de cette directive doit être réalisée pour les plans élaborés « pour les secteurs 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 [du 27 juin 1985 ‘ concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement ’] pourra être autorisé à l’avenir ». D’autres plans doivent aussi faire l’objet d’une telle évaluation s’ils « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l’avenir » pour autant qu’ils soient « susceptibles d’avoir des incidences notables sur l’environnement » (article 3, paragraphe 4, de la directive du 27 juin 2001).

Or, il apparaît que tant l’adoption ou la modification d’un PPAS - qui fait partie d’un ensemble hiérarchisé de plans - que l’abrogation d’un tel plan contribuent à définir le cadre dans lequel ces types de projets pourront être autorisés à l’avenir. L’abrogation d’un PPAS pourrait avoir pour effet que ce plan ne constituera plus un obstacle à l’attribution d’autorisations pour des projets ou activités visés à l’article 3, paragraphes 2 et 4, de la directive du 27 juin 2001.

B.9.2.2. Il ressort des mémoires déposés devant la Cour qu’il existe une divergence de vues entre les parties devant la Cour sur la question de l’applicabilité de la directive du 27 juin 2001 à la procédure d’abrogation totale ou partielle d’un plan particulier d’affectation du sol.

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des directives adoptées par les institutions de l'Union européenne (article 267, premier alinéa, b), lu en combinaison avec l'article 288, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice (article 267, troisième alinéa, du même Traité), à moins qu'elle ne constate « que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour [de justice] ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (CJCE, 6 octobre 1982, 283/81, *CILFIT*), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il convient dès lors, avant de poursuivre l'examen du moyen unique en ce qu'il porte sur la constitutionnalité des articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la première question préjudicielle libellée au dispositif du présent arrêt.

B.9.3.1. L'article 2, a), de la directive du 27 juin 2001 définit les plans comme des plans qui sont « exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

Lors des travaux préparatoires de cette directive, la Commission des Communautés européennes a présenté, le 22 février 1999, une « proposition modifiée de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » qui définissait les « plans » et les « programmes » comme étant :

« i) les plans et programmes

- qui sont préparés et adoptés par une autorité compétente, ou qui sont préparés par une autorité compétente et adoptés par la voie d'un acte législatif, et

- qui établissent un cadre pour la délivrance d'autorisations ultérieures en ce qu'ils se réfèrent à la localisation des projets, ainsi que d'autres paramètres tels que la nature, la dimension ou les conditions d'exploitation;

ii) englobent les modifications de plans et de programmes existants tels que décrits au point i).

Cette définition inclut les plans et les programmes dans des domaines tels que les transports (y compris en ce qui concerne les axes de transport, les installations portuaires et les aéroports), l'énergie, la gestion des déchets, la gestion des ressources en eau, l'industrie (y compris l'extraction des ressources minérales), les télécommunications, le tourisme, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, ou l'affectation des sols; » (*JOCE*, 25 mars 1999, C 83, pp. 15-16).

Le 30 mars 2000, le Conseil de l'Union européenne a arrêté une position commune réécrivant et restructurant largement le texte de cette proposition (position commune (CE) n° 25/2000 du 30 mars 2000 arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du Traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JOCE*, 16 mai 2000, C 137, pp. 11-22). Il proposait de rédiger l'article 2, a), de la directive comme suit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) ' plans et programmes ' : les plans et programmes, 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'exposé des motifs de cette position commune du Conseil de l'Union européenne indique que le texte proposé « précise désormais que seuls sont couverts les plans et programmes exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et élaborés et/ou adoptés par une autorité ou élaborés par une autorité aux fins d'une procédure législative, compte tenu des différentes procédures et réglementations des Etats membres » (*JOCE*, 16 mai 2000, C 137, p. 20).

Commentant cette modification de sa proposition précitée, la Commission européenne indiquait, dans une communication faite le 7 avril 2000 au Parlement européen, d'une part, que « la définition des plans et des programmes est plus restreinte parce que de nouvelles exigences formelles ont été ajoutées » (communication de la Commission au Parlement

européen en application du deuxième alinéa de l'article 251, paragraphe 2, du Traité CE, concernant la position commune du Conseil sur la proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, SEC/2000/0568 final, point 3.1, alinéa 2) et, d'autre part, que « certains éléments restrictifs ont été insérés dans les définitions des plans et programmes, du point de vue des exigences formelles (par ex. les plans et programmes doivent être requis par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives) » (*ibid.*, 3.2.2, article 2).

B.9.3.2. Dans un document non daté, établi à l'initiative de la direction générale Environnement de la Commission afin que « les Etats membres [de l'Union européenne] comprennent clairement les exigences de la directive », et intitulé « Mise en œuvre de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », le commentaire de l'article 2, a), de la directive du 27 juin 2001 comprend le passage suivant :

« Une autre caractéristique importante pour qu'un plan ou programme soit soumis à la directive est qu'il soit exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Si ces conditions ne sont pas respectées, la directive ne s'applique pas. Ces plans et programmes 'volontaires' voient généralement le jour parce que la législation est formulée dans des termes permissifs, ou parce qu'une autorité décide d'élaborer un plan concernant une activité non réglementée. D'autre part, si une autorité n'est tenue d'établir un plan que si certaines conditions préalables sont respectées, ce plan serait probablement soumis à la directive une fois que ces conditions auront été remplies (et que les autres exigences des articles 2 et 3 auront été respectées). Il est évidemment loisible aux Etats membres, eu égard à leurs propres systèmes nationaux, d'aller au-delà des exigences minimales s'ils le souhaitent ».

Le mot « permissifs » est commenté comme suit dans une note infrapaginale : « ' L'autorité *peut* préparer un plan ', plutôt que ' L'autorité *prépare* un plan ' ».

B.9.3.3. Selon l'article 40 du CoBAT, « chaque commune de la Région adopte, soit d'initiative, soit dans le délai qui lui est imposé par le Gouvernement, des plans particuliers d'affectation du sol ».

Cette disposition semble exiger l'adoption de tels plans.

Elle reproduit cependant la règle déjà exprimée par l'article 48 de l'ordonnance du 29 août 1991 « organique de la planification et de l'urbanisme ». Or, lors des travaux préparatoires de celle-ci, le secrétaire d'Etat compétent indiquait qu'il n'était pas nécessaire que des PPAS couvrent l'ensemble du territoire de la Région (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1990-1991, n° 108/2, p. 181).

En outre, saisi d'une demande de personnes âgées de dix-huit ans au moins, le conseil communal peut refuser de décider l'élaboration d'un PPAS (article 51 du CoBAT).

B.9.3.4. Il ressort des mémoires déposés devant la Cour qu'il existe une divergence de vues entre les parties sur la question de l'applicabilité de la directive du 27 juin 2001 à un plan particulier d'affectation du sol qui est facultatif.

Il convient dès lors, avant de poursuivre l'examen du moyen unique en ce qu'il porte sur la constitutionnalité des articles 25 et 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la seconde question préjudicielle libellée au dispositif du présent arrêt.

En ce qui concerne l'article 30, c), de l'ordonnance du 14 mai 2009 (en ce qu'il insère un article 98, § 2/2, dans le CoBAT) et l'article 101 de la même ordonnance (en ce qu'il insère un 10° dans l'article 206 du même Code)

B.10. Il ressort des développements du moyen unique qu'il met en cause la constitutionnalité des articles 30, c), et 101 de l'ordonnance du 14 mai 2009, en raison du fait que les articles 98, § 2/2, et 206, 10°, qu'ils insèrent dans le CoBAT, ne subordonnent pas l'adoption du plan de gestion patrimoniale - au sens de cet article 206, 10° - à la réalisation d'une évaluation environnementale au sens de l'article 2, b), de la directive du 27 juin 2001.

B.11. Compte tenu du fait que la question préjudicielle posée à la Cour de justice de l'Union européenne évoquée en B.9 tend à faire préciser le champ d'application de cette

directive, il y a lieu d'attendre la réponse de cette Cour avant de poursuivre l'examen de cette partie du moyen unique.

En ce qui concerne l'article 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009

B.12. Il ressort des développements du moyen unique que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité, avec l'article 23, alinéas 1er, 2 et 3, 4°, de la Constitution, de l'article 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009 en ce qu'il supprime l'obligation pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'entamer une procédure de classement d'un bien immobilier lorsque la Commission royale des monuments et des sites de la Région de Bruxelles-Capitale a émis un avis favorable à propos d'une demande de classement introduite par une association sans but lucratif ayant pour objet social la sauvegarde du patrimoine et signée par cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La disposition attaquée réduirait sensiblement le niveau de protection de l'environnement de ces personnes.

B.13. L'article 23, alinéas 1er, 2 et 3, 4°, de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent des motifs d'intérêt général qui le justifient.

B.14. Les dispositions du CoBAT relatives à la protection du patrimoine immobilier sont issues de l'ordonnance du 4 mars 1993 «relative à la conservation du patrimoine immobilier» modifiée à plusieurs reprises par la suite.

B.15.1. Le «classement» est l'une des mesures qui tend à assurer la protection du patrimoine immobilier de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est «réservé aux biens de haute valeur» (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1992-1993, n° 165/2, p. 18). L'usage d'une telle mesure doit rester limité aux biens qui ne peuvent être protégés par d'autres mesures (*ibid.*, p. 20).

La décision de classement d'un bien immobilier appartient exclusivement au Gouvernement. C'est à lui seul qu'il revient de décider si un tel bien présente « un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique » - au sens de l'article 206, 1^o, du CoBAT - qui justifie son classement (articles 222, § 1er, première phrase, et 226 du CoBAT).

B.15.2. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 4 mars 1993, toute personne âgée de dix-huit ans au moins et domiciliée sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale peut, par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif ayant pour objet social la sauvegarde du patrimoine, demander au Gouvernement de classer un bien immobilier, pour autant que son souhait soit exprimé par cent quarante-neuf autres personnes remplissant les mêmes conditions.

Lorsqu'il est saisi d'une telle demande de classement d'un bien immobilier, le Gouvernement ne peut décider de classer ce bien qu'au terme d'une « procédure de classement » qu'il lui appartient d'ouvrir par l'adoption d'un arrêté (article 223, § 1er, alinéa 1er, du CoBAT). Au cours de cette procédure, le Gouvernement recueille les observations éventuelles du propriétaire du bien concerné sur le projet de classement, ainsi que l'avis du collège des bourgmestre et échevins et de la Commission royale des monuments et des sites sur ce projet (articles 224 et 225, du CoBAT). Ces observations et avis sur l'opportunité de ce classement permettent au Gouvernement de disposer d'une information adéquate et complète avant de statuer sur la demande de classement. Le Gouvernement n'est pas obligé de répondre positivement à une demande de classement introduite par une association de sauvegarde du patrimoine. Il peut, en effet, décider qu'il n'y a pas lieu d'adopter une telle mesure.

B.15.3. Il reste que, à compter de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté du Gouvernement ouvrant la procédure de classement - ou de sa notification au propriétaire, si elle est antérieure -, cette procédure produit, sur le bien immobilier qui en est l'objet, les mêmes effets qu'une décision de classement (article 236 du CoBAT).

Parmi ces effets figurent l'obligation pour le propriétaire du bien de le maintenir en bon état (article 231, lu en combinaison avec l'article 214, du CoBAT), l'interdiction de principe de démolir tout ou partie de ce bien (article 232, alinéas 1er, 1°, et 2, du CoBAT), l'interdiction de l'utiliser ou d'en modifier l'usage de manière telle qu'il perde son intérêt selon les critères définis à l'article 206, 1°, du CoBAT (article 232, alinéa 1er, 2°, du CoBAT), l'interdiction de déplacer tout ou partie de ce bien, sauf si sa sauvegarde matérielle l'exige (article 232, alinéa 1er, 4°, du CoBAT), l'inapplicabilité éventuelle de certaines servitudes relatives à la police de la voirie et à la police des constructions (article 233 du CoBAT), l'interdiction pour le bourgmestre d'ordonner la démolition partielle ou totale du bien sans demander l'approbation du Gouvernement (article 234 du CoBAT) et la nécessité de demander l'avis préalable de la Commission royale des monuments et des sites avant la délivrance de toute autorisation exigée par les ordonnances de valeur législative adoptées dans les matières régionales (article 231, lu en combinaison avec l'article 218, du CoBAT).

Ces effets ne sont que provisoires : ils cessent à l'issue de la procédure de classement si le Gouvernement décide finalement de ne pas classer le bien. Ils ne peuvent donc, en tant que tels, constituer l'objectif d'une demande de classement soutenue par cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.16.1. Avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, le Gouvernement était tenu de soumettre, pour avis, toute demande de classement recevable introduite par une association de sauvegarde du patrimoine à la Commission royale des monuments et des sites de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette instance disposait alors de 90 jours pour émettre un avis sur le sérieux de cette demande (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, n° 165/1, p. 11) et sur l'opportunité d'entamer une procédure de classement (article 222, § 3, du CoBAT, avant son remplacement par l'article 105, c), de l'ordonnance du 14 mai 2009).

Lorsque cet avis était favorable, le Gouvernement était tenu d'entamer une telle procédure (article 222, § 2, du CoBAT, avant son remplacement par l'article 105, *b*), de l'ordonnance du 14 mai 2009), ce qui entraînait automatiquement, pour le bien concerné, l'application provisoire des mêmes effets qu'un classement de ce bien.

B.16.2. Depuis l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, le Gouvernement reste certes tenu de soumettre, pour avis, toute demande de classement recevable introduite par une association de sauvegarde du patrimoine à la Commission royale des monuments et des sites (article 222, § 3, du CoBAT, tel qu'il a été remplacé par l'article 105, *c*), de l'ordonnance du 14 mai 2009).

Cependant, si cette Commission est d'avis qu'il est opportun d'entamer une procédure de classement relative au bien visé par la demande de classement de l'association, le Gouvernement n'est plus tenu d'entamer une procédure de classement. Il peut dorénavant décider de ne pas l'entamer (article 222, § 6, alinéa 1er, du CoBAT, inséré par l'article 105, *d*), de l'ordonnance du 14 mai 2009).

B.16.3.1. Cette suppression de l'obligation faite au Gouvernement d'entamer une procédure de classement lorsque la Commission royale des monuments et des sites a émis un avis favorable sur une demande de classement introduite par une association de sauvegarde du patrimoine n'emporte pas pour autant une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement des personnes qui soutiennent cette demande.

B.16.3.2. En effet, le Gouvernement est désormais tenu de solliciter l'avis de cette Commission dans un délai fixé par le CoBAT (article 222, § 3, alinéa 1er, tel qu'il a été remplacé par l'article 105, *c*), de l'ordonnance du 14 mai 2009).

Le Gouvernement peut aussi désormais consulter d'autres instances et administrations sur cette demande de classement, avant de statuer sur l'opportunité d'entamer une procédure de classement (article 222, § 3, du CoBAT, tel qu'il a été remplacé par l'article 105, *c*), de l'ordonnance du 14 mai 2009). Le Gouvernement disposera, en outre, d'un rapport de synthèse, établi par l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement, et

comprenant de nombreuses informations sur le bien concerné, parmi lesquelles « la mention et la description sommaire, le cas échéant, de l'intérêt qu'il présente selon les critères définis à l'article 206, 1° » du CoBAT, sa « comparaison avec d'autres biens similaires déjà classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde », son « utilisation actuelle », ses « éventuelles difficultés de réaffectation », la « description sommaire de son état d'entretien », « la mention, le cas échéant, de l'existence d'un projet immobilier et/ou d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur ce bien ainsi que leur description sommaire et leur impact sur le bien concerné », la « description des autres intérêts et enjeux concernés par la demande », ainsi que « l'analyse sommaire des avis émis » par la Commission royale des monuments et des sites et, le cas échéant, par les autres instances et administrations consultées (article 222, § 5, du CoBAT, inséré par l'article 105, *d*), de l'ordonnance du 14 mai 2009).

B.16.3.3. En outre, le Gouvernement est désormais tenu de prendre une décision relative à l'ouverture de la procédure de classement dans un délai fixé par le CoBAT (article 222, § 6, alinéa 1er, du CoBAT, inséré par l'article 105, *d*), de l'ordonnance du 14 mai 2009).

Un arrêté par lequel le Gouvernement décide de ne pas entamer une telle procédure doit être motivé. Il doit reposer sur des motifs en rapport avec l'absence d'intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique du bien visé par la demande de classement et résulter d'un examen concret des éléments liés à cette absence d'intérêt. Le Gouvernement doit, à cet égard, tenir compte de l'avis favorable de la Commission royale des monuments et des sites, de l'avis des autres instances et administrations éventuellement consultées, ainsi que du rapport de synthèse précité, ces documents constituant des « pièces maîtresses de la procédure » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2008-2009, n° 527/1, p. 51). Il doit aussi avoir égard au fait que l'attribution du pouvoir de décider qu'il n'y a pas lieu d'entamer une procédure de classement dans les circonstances décrites en B.12 résulte de la volonté de lui permettre d'écarter les demandes abusives, celles qui sont motivées par des considérations étrangères à la protection du patrimoine immobilier (*ibid.*, n° 527/1, pp. 8-9; n° 527/2, p. 38), ou qui sont introduites à des « fins exclusivement dilatoires » (*ibid.*, n° 527/2, p. 9). Un tel arrêté doit, en

outre, contenir une « motivation formelle » consistant « en l'indication [...] des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision » (articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs).

Lorsqu'il décide de ne pas entamer la procédure de classement ou de ne pas classer, et que le bien concerné fait l'objet d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur un projet déterminé, le Gouvernement peut, moyennant due motivation et dans le respect du principe de proportionnalité, imposer des conditions à la délivrance du certificat ou du permis en vue de maintenir et de valoriser des éléments de ce bien. Ces conditions valent en outre pour toute demande de certificat ou de permis d'urbanisme ayant le même objet, introduite dans les cinq ans de la publication de l'arrêté de refus d'ouverture de classement (article 222, § 6, alinéas 2 et 3, du CoBAT, inséré par l'article 105, *d*), de l'ordonnance du 14 mai 2009).

B.16.3.4. Enfin, tant l'association qui a introduit la demande de classement que les personnes qui ont signé la pétition qui accompagnait cette demande peuvent introduire un recours en annulation et une demande de suspension devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, sur la base des articles 14, § 1er, et 17 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale refusant l'ouverture de la procédure de classement pour autant qu'elles justifient d'un intérêt au sens de l'article 19, alinéa 1er, des mêmes lois coordonnées.

B.16.4. Il ressort de ce qui précède que la disposition attaquée ne viole pas l'article 23, alinéas 1er, 2 et 3, 4°, de la Constitution.

B.17. En ce qu'il porte sur l'article 105 de l'ordonnance du 14 mai 2009, le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- constate que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 30, c), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, en ce qu'il insère un article 98, § 2/1, dans ce Code;

- rejette le recours en ce qu'il est dirigé contre l'article 105 de la même ordonnance;

- pour le surplus, avant de statuer au fond, pose à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

1. La définition des « plans et programmes » 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 » doit-elle être interprétée comme excluant du champ d'application de cette directive une procédure d'abrogation totale ou partielle d'un plan telle que celle d'un plan particulier d'affectation du sol organisée par les articles 58 à 63 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire ?

2. Le mot « exigés » figurant dans l'article 2, a), de la même directive doit-il être compris comme excluant de la définition des « plans et programmes » des plans qui sont certes prévus par des dispositions législatives, mais dont l'adoption n'est pas obligatoire, tels que les plans particuliers d'affectation du sol visés par l'article 40 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire ?

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 25 novembre 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior