

Numéro du rôle : 3971
Arrêt n° 51/2007 du 28 mars 2007

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2004 portant validation de l'arrêté du 12 septembre 2002 arrêtant le plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale, introduit par Nicolas Jancen et Vladimir Jancen.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et J. Spreutels, 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 28 avril 2006 et parvenue au greffe le 28 avril 2006, un recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2004 portant validation de l'arrêté du 12 septembre 2002 arrêtant le plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale (publiée au *Moniteur belge* du 28 octobre 2005, deuxième édition) a été introduit par Nicolas Jancen, demeurant à 1180 Bruxelles, Chemin privé 't Cortenbosch 39, et Vladimir Jancen, demeurant à 1180 Bruxelles, rue Groeselenberg 106.

A l'audience publique du 28 février 2007 :

- ont comparu Me A. Delfosse et Me M. Pilcer, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et A. Alen 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 d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la situation des parties requérantes

A.1. Les parties requérantes exposent qu'elles sont propriétaires d'un hôtel sis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. L'une d'elles a introduit en 1998 une demande de permis d'urbanisme relative à la réalisation de travaux dans cet immeuble. Ce permis a été octroyé le 23 octobre 2003 mais a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la ville de Bruxelles auprès du Conseil d'Etat, devant lequel le recours est toujours pendant.

Le plan régional de développement (ci-après : PRD), arrêté le 12 septembre 2002 par le Gouvernement régional, publié au *Moniteur belge* du 15 octobre 2002 et constituant un instrument de planification globale du développement régional, cause un grief aux parties requérantes en ce qu'il inscrit un bien leur appartenant en périmètre de verdoisement et de création d'espaces verts, dans lequel la possibilité de bénéficier du mécanisme instauré par la prescription 0.9 du plan régional d'affectation des sols et, le cas échéant, par une prescription similaire des plans particuliers d'affectation des sols applicables sera entravée pour les biens situés en intérieur d'îlot.

Elles en ont demandé l'annulation au Conseil d'Etat, en faisant valoir que le PRD était un acte réglementaire qui aurait dû être soumis à l'avis de la section de législation. Le rapport de l'auditorat du Conseil d'Etat leur donne raison en octobre 2003.

En novembre 2004, une proposition d'ordonnance est déposée devant le Parlement bruxellois afin de valider l'arrêté du 12 septembre 2002, en raison du risque d'annulation de celui-ci par le Conseil d'Etat et des dommages qui résulteraient de cette annulation, l'adoption d'un nouveau plan étant de nature à retarder la mise en œuvre de toutes les politiques tributaires du plan.

Quant à la recevabilité du recours

A.2. Les parties requérantes soutiennent qu'elles disposent de l'intérêt nécessaire au recours. Elles sont en effet directement concernées par l'acte attaqué en ce que celui-ci les prive de la possibilité de voir aboutir le recours en annulation qu'elles ont introduit devant le Conseil d'Etat à l'encontre du PRD.

Quant au fond

A.3. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution et du principe de séparation des pouvoirs. Les parties requérantes soutiennent que la validation législative opérée par l'ordonnance attaquée les prive du bénéfice de leur recours au Conseil d'Etat, alors qu'aucune circonstance exceptionnelle ne le justifie, et porte atteinte à la séparation des pouvoirs, alors que le pouvoir de trancher des litiges n'appartient qu'aux juridictions et que l'article 13 de la Constitution interdit le détournement des voies de recours instituées par la loi.

A.4. Les parties requérantes contestent les motifs avancés par le législateur pour justifier l'adoption de l'acte attaqué. Les travaux préparatoires montrent que l'ordonnance vise à écarter un risque sérieux d'annulation par le Conseil d'Etat alors que ce procédé avait été condamné dès 1983 par un avis de la section de législation du Conseil d'Etat puis par l'arrêt n° 30/93 de la Cour.

A.5. Selon les parties requérantes, la justification tirée de ce que l'annulation partielle du PRD, même limitée à certaines parcelles, aura des conséquences à l'égard de l'ensemble des dispositions du PRD puisque l'exception d'illégalité contenue à l'article 159 de la Constitution permettrait de remettre en cause toute décision fondée sur ce plan, n'est pas admissible parce qu'il n'y a pas de lien direct entre l'éventuelle annulation partielle du PRD et la possibilité d'en contester la légalité par la voie de l'article 159 de la Constitution, celui-ci pouvant être invoqué de manière autonome (même si une annulation facilite la démonstration de l'illégalité). Il n'est pas davantage exact que la validation permettrait que des décisions qui se fondent ou se réfèrent au PRD ne soient pas remises en cause par le biais de l'article 159 de la Constitution. En effet, en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les cours et tribunaux et le Conseil d'Etat peuvent contrôler la conformité des ordonnances bruxelloises à la Constitution à l'exception des articles qui sont soumis au seul contrôle de la Cour d'arbitrage et des règles établies par ou en vertu de la Constitution déterminant les compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. Or, l'acte attaqué est particulièrement critiquable au regard du principe de la séparation des pouvoirs et des articles de la Constitution investissant l'institution juridictionnelle du pouvoir de trancher des litiges. Il viole l'article 162 de la Constitution.

Enfin, le risque de voir toute décision fondée sur le PRD contestée sur la base de l'article 159 de la Constitution ne paraît pas établi puisque l'on ne peut imaginer que, par exemple, les communes n'aient pas eu connaissance de l'avis de l'auditorat d'octobre 2003. Or, les travaux préparatoires ne font pas état de contestations, alors que la proposition d'ordonnance n'a été déposée qu'en novembre 2004 et que l'ordonnance du 2 décembre 2004 n'a été publiée au *Moniteur belge* qu'en octobre 2005. Le risque d'atteinte à la cohérence des politiques régionales n'est donc pas démontré.

A.6. Selon les parties requérantes, la justification tirée de ce que le PRD a des effets juridiques précis et une incidence directe sur de nombreuses dispositions (en matière budgétaire, d'aménagement du territoire et d'aides aux communes) et de ce qu'il n'est pas raisonnable d'imaginer une modification de ces dispositions n'est

pas non plus admissible dès lors qu'il n'y a guère plus de treize textes qui se réfèrent, dans certaines de leurs dispositions, au PRD. Depuis que l'illégalité de celui-ci a été dénoncée, il eût été possible de procéder aux modifications requises, plutôt que de porter atteinte aux droits des justiciables.

A.7. Les parties requérantes contestent aussi la justification tirée de ce qu'il ne serait pas concevable, vu la durée de la procédure d'élaboration, d'adopter un nouveau PRD dans des délais qui ne mettraient pas en péril la mise en œuvre des politiques régionales qui dépendent du PRD, puisque l'illégalité a été dénoncée dès octobre 2003 et qu'un nouveau PRD eût pu être élaboré dans les deux années qui ont suivi.

A.8. Les parties requérantes contestent enfin la justification tirée de ce que le PRD a des effets juridiques précis ayant une incidence sur la mise en œuvre de nombreuses dispositions budgétaires. Il est en effet paradoxal d'invoquer ainsi le caractère réglementaire du PRD alors que celui-ci - pourtant souligné en 1998 dans un avis du Conseil d'Etat relatif à l'ordonnance sur la planification de l'urbanisme - n'avait pas amené le Gouvernement régional à soumettre le PRD à l'avis du Conseil d'Etat.

Quoi qu'il en soit, d'autres moyens pouvaient être mis en œuvre pour sauvegarder les politiques régionales. De même, la sécurité juridique n'est pas accrue ni même préservée du fait de la validation critiquée puisque les décisions qui seraient prises en se référant au PRD ainsi validé seront susceptibles de voir leur constitutionnalité contestée devant les juridictions en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

- B -

B.1. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2004 portant validation de l'arrêté du 12 septembre 2002 arrêtant le plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale dispose :

« Article 1er. La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Art. 2. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002 arrêtant le plan régional de développement est validé avec effet à sa date d'entrée en vigueur.

Cette validation sort ses effets jusqu'à l'entrée en vigueur du prochain projet de plan régional de développement adopté conformément aux articles 16 à 22 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

Art. 3. La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

[...] ».

B.2. Les parties requérantes reprochent aux dispositions attaquées de violer les articles 10, 11 et 13 de la Constitution et le principe de la séparation des pouvoirs en ce que la validation opérée par l'article 2 de l'ordonnance du 2 décembre 2004 les prive du bénéfice du recours qu'elles avaient introduit devant le Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation de l'arrêté du 12 septembre 2002 et en ce que cette validation empêche les juridictions de trancher des litiges qui relèvent de leur compétence exclusive.

B.3. Les travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée indiquent l'intention des auteurs de la proposition qui en est à l'origine :

« 1. Le 20 septembre 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a arrêté le projet de plan régional de développement.

Ce projet n'a pas été soumis à l'avis préalable de la Section de législation du Conseil d'Etat.

Le 12 septembre 2002, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté le plan régional de développement. Le texte de cet arrêté n'a pas plus été soumis.

Différents recours en annulation ont été introduits à l'encontre de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002 arrêtant le plan régional de développement.

Dans un rapport du 6 octobre 2003, l'auditeur-rapporteur conclut à la recevabilité du recours et à son fondement, estimant que le plan régional de développement aurait dû être soumis à l'avis préalable de la Section de législation du Conseil d'Etat, dès lors que cet arrêté aurait une portée réglementaire.

2. Les conséquences éventuelles d'une annulation, même partielle, sont doubles. D'une part, à l'égard des parcelles pour lesquelles l'annulation a été prononcée et d'autre part, à l'égard de l'ensemble des dispositions du plan régional.

L'exception d'illégalité contenue dans l'article 159 de la Constitution permettrait de remettre en cause toute décision qui serait fondée sur le Plan régional de développement.

La procédure de correction des vices probables du plan régional de développement devrait donc passer par l'élaboration d'un nouveau projet de plan.

Vu l'obligation d'établir un rapport sur les incidences environnementales ainsi que la tenue d'une nouvelle enquête publique, il faut tenir compte de l'impact de la durée de cette procédure d'élaboration sur une série de politiques régionales dont la mise en œuvre est subordonnée entre autres à la conformité des projets aux prescriptions du PRD.

D'importants budgets affectés entre autres aux communes ou au développement économique risquent en quelque sorte d'être gelés le temps d'élaborer le nouveau plan régional de développement.

En effet, des effets juridiques précis sont attachés à certains éléments du plan régional de développement par plusieurs législations ou réglementations.

Ces effets juridiques ont une incidence directe sur la mise en œuvre de nombreuses dispositions budgétaires.

Sans être exhaustif, on peut citer :

- L'article 46 du Code des droits d'enregistrement tel que modifié par l'ordonnance du 22 décembre 2002 qui prévoit une majoration de l'abattement fiscal ' lorsque l'acquisition concerne un immeuble situé dans un espace de développement renforcé du logement et de la rénovation, tel que délimité dans le Plan régional de développement pris en exécution des articles 16 à 24 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme ';

- L'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale des communes de la région qui dispose en matière de parts des dotations-dépenses que la cinquième part ' est répartie au prorata de la superficie du territoire communal compris dans l'espace de développement renforcé du logement tel que délimité par le Plan régional de développement pris en exécution des articles 16 à 24 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme ';

- L'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public définit les investissements subsidiables comme suit : ' en ce qui concerne la voirie :

a) les créations de voirie prévues par la Plan régional de développement ou par les Plans communaux de développement; ' et ' en ce qui concerne les espaces verts :

a) l'acquisition de terrains en vue de leur affectation en espace vert accessible au public, si le terrain est compris dans une aire de verdoisement prioritaire du Plan régional de développement ou si celui-ci prévoit la création d'un espace vert à cet endroit; '. De même, pour le calcul du subside, il est prévu que ' ce taux est porté à soixante pour cent pour les travaux et études repris dans la liste des priorités du Plan régional de développement arrêtée par le Gouvernement ';

- L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles- Capitale du 2 mai 2002 relatif à l'octroi de primes à l'embellissement des façades module la prime selon que l'immeuble concerné est ou non repris, au Plan régional de développement renforcé du logement et de la rénovation (EDRLR) ou le long d'un espace structurant. Il en va de même de l'arrêté du

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat;

- L'arrêté du 28 mars 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations œuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine impose en son article 9 comme conditions d'octroi de subside ' pour l'association œuvrant à des activités de conseil en rénovation ou niveau local : (...) b) travailler principalement dans l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation '.

Il est totalement déraisonnable d'imaginer une modification des nombreuses dispositions réglementaires ou légales qui font référence au PRD. Il n'est pas d'avantage concevable d'espérer adopter un nouveau PRD dans des délais qui ne mettraient pas en péril la mise en œuvre des politiques régionales qui dépendent de ce dernier.

Ces deux hypothèses doivent être écartées dès lors que l'on souhaite voir les politiques régionales concernées poursuivies en 2005.

Une validation législative du plan régional de développement apparaît dès lors constituer la seule solution envisageable, dès lors qu'elle seule permettra de sauvegarder la cohérence de la politique budgétaire, de la politique d'aménagement du territoire et des aides y afférentes. Sur ce point, on aura égard :

- à la portée de l'instrument en cause tant dans la hiérarchie des plans d'aménagement qu'en matière d'aides régionales;

- au fait que l'objectif poursuivi par le législateur n'est pas de priver les justiciables de leur droit de recours, mais de sauvegarder la cohérence de la politique d'aménagement du territoire et des aides y afférentes;

- aux difficultés liées à une réfection immédiate du plan régional de développement (durée de la procédure tenant à l'évaluation des incidences, gel des aides durant la procédure de réfection, impact budgétaire) » (*Doc. parl.*, Parlement bruxellois, 2004-2005, n° A/80-1, pp. 1 à 4).

B.4.1. Sans doute des dispositions législatives qui valident des dispositions déferées à la censure du Conseil d'Etat ont-elles pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer, quant au fond, sur l'irrégularité éventuelle de ces dispositions. La catégorie de citoyens auxquels elles s'appliquaient est traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 13 de la Constitution et par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10, 11 et 13 de la Constitution seraient violés.

B.4.2. En réglant dans une ordonnance le plan régional de développement, le législateur ordonnancier a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient.

B.4.3. La seule existence de recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte attaqué puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur lesdits recours.

B.4.4. Le vice allégué devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté validé et que, selon les travaux préparatoires, l'ordonnance attaquée vise à couvrir, est l'omission de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat à laquelle le Gouvernement aurait dû soumettre le projet d'arrêté. Cette irrégularité, à la supposer établie, n'a pu faire naître en faveur des parties qui avaient attaqué l'arrêté royal devant le Conseil d'Etat, le droit intangible d'être dispensées à jamais du respect des obligations imposées par le plan régional de développement alors même que celles-ci seraient fondées sur un acte nouveau dont la constitutionnalité serait incontestable. Cet acte nouveau ne serait inconstitutionnel que s'il violait lui-même les dispositions mentionnées par le moyen.

B.4.5. Le législateur ordonnancier a pu considérer que l'annulation de l'arrêté fixant le plan régional de développement impliquerait la mise en cause tout à la fois des politiques qu'il entendait mettre en œuvre à la suite de l'adoption de ce plan et des mesures qui seraient prises en exécution de celui-ci et que, compte tenu de l'importance de l'instrument que constitue le plan, cette mise en cause apparaissait comme une circonstance exceptionnelle justifiant son intervention. L'annulation d'une mesure réglementaire pour cause de vice de forme permet en effet de mettre en cause, sur la base de l'article 159 de la Constitution, les dispositions prises en exécution de cette mesure. S'il est vrai, comme l'affirment les parties requérantes, que l'ordonnance qui valide l'arrêté peut être contestée devant les cours et tribunaux et devant le Conseil d'Etat sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il reste que ce contrôle est limité à la conformité de l'ordonnance aux dispositions de la Constitution et de la loi spéciale précitée, mentionnées à l'article 9 de cette loi spéciale, de sorte que la validation critiquée réduit l'insécurité juridique.

La circonstance, invoquée par les parties requérantes, que le nombre de mesures prises en exécution du plan régional de développement serait limité n'est pas de nature à mettre ce constat en cause, compte tenu de la large portée de ce plan et des procédures complexes que suppose sa mise en œuvre. Est de même sans incidence la circonstance qu'un long délai se soit écoulé entre le moment où l'avis de l'auditeur du Conseil d'Etat concluant à l'illégalité du plan régional a été connu et le moment où l'ordonnance attaquée a été adoptée et publiée dès lors que cet avis n'empêche pas que le plan puisse continuer à être mis en œuvre et que le législateur ordonnancier - dont les travaux ont d'ailleurs été interrompus par un renouvellement de l'assemblée au cours de cette période - a pu estimer que, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, cet avis ne suffisait pas à rendre indispensable son intervention immédiate.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 28 mars 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior