

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 221.784 du 18 décembre 2012

A. 206.070/VII-38.628.

En cause : 1. la S.P.R.L. IMMO DOMINIQUE
 2. la S.P.R.L. DE VLIEGER
 3. l'A.S.B.L. UNIZO VLAAMS-BRABANT & BRUSSEL
 4. l'A.S.B.L. UNIZO
 assistées et représentées par
 Me Bram Vandromme, avocat,
 ayant son cabinet à 8500 Courtrai
 Walle 113
 chez qui il est fait élection de domicile

contre :

la RÉGION FLAMANDE, représentée par le Gouvernement
flamand
assistée et représentée par
Me Bart Staelens, avocat
ayant son cabinet à 8000 Bruges
Gerard Davidstraat, 46, boîte 1
chez qui il est fait élection de domicile

Partie intervenante :

la S.A. UPLACE
assistée et représentée par
Mes Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede et Guan Schaiko,
avocats,
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles
rue de Loxum, 25
chez qui il est fait élection de domicile

I. Objet de la demande

1. La demande, introduite le 30 juillet 2012, vise à suspendre
l'exécution de l'arrêté du Ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et

de la Culture du 30 mai 2012 déclarant fondés les recours introduits contre la décision de la députation de la province du Brabant flamand du 14 septembre 2011, refusant à la S.A. Uplace l'autorisation écologique pour l'exploitation d'un complexe immobilier, situé dans la commune de Machelen, sur un terrain délimité par la Woluwelaan, la Beaulieustraat, la Rittwegerlaan et la Nieuwbrugstraat, annulant la décision frappée de recours et accordant à la S.A. Uplace l'autorisation écologique demandée.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a introduit une note.

M. Dieter Decock, auditeur, a fait rapport.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui a eu lieu le 25 octobre 2012.

M. Peter Sourbron, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Bram Vandromme, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, Me Bart Staelens, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, et Mes Jan Bouckaert et Guan Schaiko, avocats, qui comparaissent pour la partie intervenante, ont été entendus.

M. Dieter Decock, auditeur, a donné un avis contraire.

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

III. Les faits

3.1. En ce qui concerne le projet Brownfield « Uplace Machelen », une convention Brownfield est conclue le 5 juin 2009 entre le Gouvernement

flamand, la S.A. Uplace et la S.A. Ring Airway Park (actuellement : S.A. Ushop), agissant en tant qu'« acteurs » du projet, et la commune de Machelen, la province du Brabant flamand (qui n'avait pourtant signé aucun engagement à l'époque) et l'Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, agissant en tant que « régisseurs » de celui-ci.

À l'article 5.1.5 de la convention, les parties déclarent que « les mesures d'accompagnement énumérées au chapitre 9 de la note prospective 2 du dossier de négociation (...) sont souhaitables pour un bon développement du projet Brownfield et de la région plus large qui s'étend autour de la zone du projet ». Ces mesures d'accompagnement visent plus particulièrement :

- « (i) à aménager et à réorganiser une infrastructure d'accueil appropriée en mettant en œuvre les mesures suivantes (dénommées ci-après les 'mesures d'accompagnement du projet':
 - a. L'aménagement d'une voie d'accès depuis la Woluwelaan vers la zone de projet, y compris le carrefour avec la Nieuwbrugstraat;
 - b. Le réaménagement de la partie de la Woluwelaan comprise entre la Beaulieustraat et la Nieuwbrugstraat, en accordant la priorité aux transports en commun, c'est-à-dire avec des sites propres pour les bus et les trams;
 - c. L'aménagement d'un chemin piétonnier entre la zone de projet et la gare RER de la Kerklaan;
 - d. L'aménagement d'une liaison rapide pour le trafic sortant du projet Brownfield en direction de la Beaulieustraat et de la Woluwelaan;
 - e. L'aménagement d'un chemin piétonnier menant au centre de la commune de Machelen (étant entendu que les mesures énumérées aux points a, b, c, d et e, peuvent être modifiées de commun accord si un rapport d'incidence sur la mobilité à effectuer par Uplace démontrait la nécessité d'autres mesures).
- (ii) l'adaptation des transports en commun; et
- (iii) l'adaptation des infrastructures publiques prévues par le Masterplan Vilvorde-Machelen de la Province du Brabant flamand (le 'Masterplan') (combinée à (ii), dénommée les 'Autres mesures d'accompagnement') ».

Selon l'article 6.1.5 de la convention, la S.A. Uplace prend les engagements suivants :

« Uplace mettra tout en œuvre pour permettre l'exécution des mesures d'accompagnement du projet, dans les délais prévus à l'article 10 en négociant et en concluant, dans cette perspective, avec le Gouvernement flamand, la province du Brabant flamand, la commune de Machelen et, le cas échéant,

avec De Lijn et d'autres tiers concernés, les modalités des conventions de mobilité (y compris la mise à disposition par Uplace du montant de 12.900.000 EUR (TVA incluse, si elle est d'application), et en respectant dans les délais les engagements figurant dans les conventions de mobilité ».

La commune de Machelen (dans l'article 7.1.5), la province du Brabant flamand (dans l'article 7.2.4) et le Gouvernement flamand (dans l'article 8.1.5) s'engagent en outre « à mettre tout en œuvre pour permettre l'exécution des mesures d'accompagnement du projet, dans le respect des procédures adéquates et sous la réserve des motifs décrits à l'article 4, (...) ».

L'article 4 évoqué stipule en ce qui concerne la nature de la convention:

« La présente convention est une convention de droit civil.

Les obligations inscrites dans la présente convention par les régisseurs et par le Gouvernement flamand sont qualifiées par le caractère d'autorité publique des régisseurs et du Gouvernement flamand, et n'impliquent par conséquent aucunement que des lois et règlements applicables ne seront pas appliqués. Ces obligations ne peuvent donc en aucun cas porter atteinte à la mission des régisseurs et du Gouvernement flamand d'appliquer, lors du traitement des demandes d'approbations, d'autorisations et de permis dont question à l'article 13, § 1^{er}, du décret, les règles légales et décrétales en vigueur et de suivre les procédures prévues, comme par exemple, (i) le respect de l'obligation de rapport environnemental sur le plan et le projet et (ii) l'organisation des enquêtes publiques nécessaires dans le cadre de la réaffectation, de l'autorisation urbanistique et de l'autorisation écologique.

Les régisseurs et le Gouvernement flamand ne sont tenus d'adapter les obligations que dans le cas où l'application des règles légales et régionales applicables susvisées et le déroulement des procédures adéquates susvisées font apparaître des motifs qui justifient d'adapter les obligations des acteurs et des régisseurs et du Gouvernement flamand (ci-après 'motifs') ».

3.2. Suite à un « addendum » du 21 mai 2010, la province du Brabant flamand n'est plus partie à la convention.

Cet addendum précise en outre que « les motifs inscrits à l'article 4 de la convention du 5 juin 2009 sont des difficultés qui découlent de l'application des règles légales et régionales en vigueur mentionnées à l'article 4 et du déroulement des procédures adéquates qui y sont visées et qui, soit sont des motifs d'intérêt public, soit des difficultés auxquelles il n'est pas raisonnablement

possible de remédier ou d'apporter une solution (comme par exemple les incidences environnementales qu'il est impossible de limiter en prenant des mesures correctrices) et qui requièrent dès lors une adaptation des obligations des acteurs et des régisseurs et du Gouvernement flamand ».

3.3. Le 29 avril 2010, la Région flamande, la commune de Machelen, la société de transport flamande, la S.A. Uplace et la S.A. Ring Airway Park (actuellement: S.A. Ushop) concluent « la convention de principe Mobilité Uplace Machelen ». Cette convention de principe a pour objet de fixer les « conditions et modalités relatives à l'aménagement et à la réorganisation de l'infrastructure d'accueil adaptée du projet Brownfield ». Concrètement, les « mesures d'accompagnement du projet » suivantes y sont mentionnées :

- « (i) L'aménagement d'une voie d'accès depuis la Woluwelaan vers la zone de projet, y compris le carrefour avec la Nieuwbrugstraat ('Projet d'accès Woluwelaan');
- (ii) Le réaménagement de la partie de la Woluwelaan comprise entre la Beaulieustraat et la Nieuwbrugstraat, en accordant la priorité aux transports en commun, c'est-à-dire avec des sites propres pour les bus et les trams ('Réaménagement Woluwelaan');
- (iii) L'aménagement d'un chemin piétonnier entre la zone de projet et la gare RER ('Aménagement chemin piétonnier Gare');
- (iv) L'aménagement d'une liaison rapide pour le trafic sortant du projet Brownfield en direction de la Beaulieustraat et de la Woluwelaan ('Projet d'accès Beaulieustraat');
- (v) la mise en service de la liaison du R0 avec le R22 à hauteur du carrefour R0/E19 ('Mise en service Liaison R0-R22'), pour autant que ce soit réalisable du point de vue technique, routier et urbanistique dans les délais de la présente convention de principe Mobilité;
- (vi) l'aménagement d'un chemin piétonnier menant au centre de la commune de Machelen (l'aménagement Chemin piétonnier centre de la commune'), ce qui va de pair avec l'aménagement d'une passerelle au-dessus de la Woluwelaan à hauteur de la Kerklaan (l'aménagement Passerelle'); et
- (vii) d'autres opérations dont la nécessité ressort de l'étude de mobilité à effectuer par Uplace ('étude de Mobilité') ».

3.4. Le 17 décembre 2010, le Gouvernement flamand fixe provisoirement le projet de plan d'exécution spatial régional « afbakening van het Vlaams strategisch gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden » (ci-après: P.E.S.R. V.S.G.B.). Dans le « cluster C3 Zone de

reconversion Vilvorde-Machelen » de la « sous-zone Zaventemse », le site de Renault est affecté en « zone d'activités mixtes II » dans laquelle l'article C3.2.1 des prescriptions permet « une combinaison de commerces, d'horeca, d'entreprises, de bureaux et de services, d'équipements communautaires et d'utilité publique privés et publics, d'espaces verts publics et d'aires en dur pour le public, de centres socioculturels et d'infrastructures récréatives ».

3.5. C'est également en décembre 2010 que le rapport final sur le projet d'EIE « Projet Brownfield Uplace Machelen » prend forme. Dans la description des incidences environnementales, volet « Personnes – circulation », on peut lire ce qui suit dans l'EIE (p. 195) :

« Le trafic généré par le projet Uplace a été évalué en fonction du programme établi dans la convention Brownfield, d'indicateurs puisés dans la littérature spécialisée et d'informations fournies par Uplace lui-même. Elle est estimée à approximativement 8.700 véhicules le vendredi (615 véhicules entrants + 883 véhicules sortants entre 16 et 17 heures) et environ 12.400 véhicules le samedi (1.465 véhicules entrants + 1.105 véhicules sortants entre 15 et 16 heures). La répartition géographique du trafic se fonde sur un modèle SIG : 14% en direction de la E19 Anvers, 36% en direction du R0/E40 Gand, 44% en direction du R0/E40 Louvain et 6% tous azimuts.

Le trafic généré par le projet Uplace a été calculé dans le modèle provincial de la circulation pour les années 2015 et 2020. L'évaluation de la capacité, tant des tronçons d'autoroutes, que des carrefours du R22, n'a pour ainsi dire pas fait apparaître de différences entre les situations avec ou sans Uplace, malgré le trafic considérable généré par le projet. C'est la conséquence de la saturation du réseau routier dans les situations de référence, provoquant un effet de refoulement : le trafic généré par Uplace ne vient pas s'ajouter à un autre trafic mais s'y substitue. Sur le R22, le trafic Uplace refoulerait par exemple un trafic important (notamment celui de nombreux poids lourds) qui emprunte cette route comme voie de délestage pour le R0. Le modèle provincial de circulation actuel ne permet pas d'évaluer exactement dans quelle mesure cet effet de refoulement élargirait la plage de l'heure de pointe.

Le modèle provincial de circulation attribue automatiquement une partie du trafic à d'autres modes de transport, essentiellement les transports publics. En raison de la charge importante du réseau routier, la partie du trafic affectée au transport public généré par le projet Uplace est très élevée : 36% en 2015 et 40% en 2020. Mais pour pouvoir concrétiser cette affectation - et en tout cas pour désengorger le réseau routier saturé dans la région - il est nécessaire d'exécuter au plus vite les plans de transport public existants (RER avec la gare à la Kerklaan, tram Vilvorde-Zaventem sur le R22 avec un arrêt à Uplace,...). Les acteurs concernés (SNCB, De Lijn, éventuellement la STIB) jouent à cet égard un rôle important. Uplace peut lui-même, dans une certaine

mesure, contribuer au transfert souhaité vers d'autres modes de transport en mettant en place un certain nombre de mesures (navettes de bus, indemnité pour usage bicyclette, livraisons à domicile, plan de transport industriel,...).

Les chemins réservés aux piétons et aux bicyclettes menant à la gare RER de la Kerklaan et au centre de Machelen et qui sont prévus dans la convention Brownfield, améliorent grandement le confort et la sécurité des usagers faibles ».

Le service EIE du département de l'Environnement, de la Nature et de l'Énergie approuve le projet EIE le 31 janvier 2011.

3.6. Le 28 octobre 2011, le Ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du territoire et des Sports délivre l'autorisation écologique requise pour le projet Uplace.

3.7. L'arrêté du Gouvernement flamand du 16 décembre 2011 fixe définitivement le plan d'exécution spatial régional « afbakening van het Vlaams strategisch gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden ».

3.8. Entre-temps, plus précisément le 3 mars 2011, la S.A. Uplace a introduit auprès de la députation de la province du Brabant flamand une demande d'autorisation écologique en vue de l'exploitation d'un « complexe immobilier avec différents aménagements et fonctions : bureaux, petits commerces, parking, hôtel et espaces récréatifs ».

Au regard des rubriques de classification applicables du Vlaream, l'objet de la demande consiste concrètement en :

- « - déversement dans les égouts publics des eaux usées domestiques avec un débit maximum de 12 m³/h, 220 m³/jour et 77.000 m³/an;
- déversement dans les égouts des eaux évacuées des installations frigorifiques, avec un débit maximum de 50,4 m³/h, 403,2 m³/j et 25.200 m³/an;
- déversement de l'eau de piscine, avec un débit maximum de 1 m³/h, 12 m³/j et 4.100 m³/an;
- installation d'épuration des eaux souterraines pour l'épuration des eaux souterraines polluées provenant du dragage avec déversement de l'effluent, avec un débit maximum de 100 m³/h, 2.400 m³/j et 432.000 m³/an dans les eaux de surface (Woluwe canalisée);
- 11 groupes électrogènes de secours, équipés de 11 générateurs d'une

puissance apparente nominale totale de 2.150 kVA, des moteurs diesel d'une puissance nominale totale de 2.000 kW (évaluation) fonctionnant moins de 360 heures par an et de 11 citernes de jour encuvées d'une capacité totale de 3.340 l;

- 50 transformateurs refroidis par air d'une puissance apparente nominale de 3 x 315 kVA, 6 x 400 kVA, 18 x 630 kVA, 8 x 800 kVA et 15 x 1.000 kVA;
- 59 emplacements de parking pour camions;
- installations frigorifiques et compresseurs, équipés de moteurs électriques d'une puissance nominale totale de 4.272 kW;
- entreposage de gas-oil dans 11 conteneurs non-enterrés à double paroi d'une capacité totale de 13.500 l;
- entreposage de différents produits dangereux dans des petits conditionnements commerciaux d'une capacité de stockage totale de 5.000 l;
- dispositif d'extinction par pulvérisation d'eau, contenant des pompes d'extincteur, équipé de 40 moteurs diesel d'une puissance nominale totale de 400 kW fonctionnant moins de 360 heures par an;
- un cinéma de 1.640 places assises;
- un théâtre de 3.000 places assises;
- un bowling automatisé;
- 2 piscines couvertes d'une superficie de respectivement 100 m² et 66 m²;
- 12 foyers au gaz d'une puissance nominale thermique totale de 8.100 kW;
- épuisement des eaux préalable aux travaux de construction ».

3.9. Par arrêté du 14 septembre 2011, la députation de la province du Brabant flamand refuse l'autorisation écologique demandée. Dans un motif synthétisé, la députation indique que la « demande (...) provoque(rait) une surcharge du trafic insurmontable sur un réseau routier déjà saturé dans la région et qu'elle constitue(rait) une menace pour la reconversion de l'ensemble de la zone industrielle Machelen-Vilvorde en épuisant totalement ses possibilités de développement ».

3.10. La S.A. Uplace s'oppose à la décision de refus de la députation de la province du Brabant flamand en introduisant un recours administratif auprès du Gouvernement flamand en date du 13 octobre 2011.

Le 17 octobre 2011, la commune de Machelen introduit également un recours.

3.11. Dans le cadre de la procédure de recours, différents avis sont

donnés :

- a) le 25 novembre 2011, l'Agence flamande de l'énergie confirme son avis initialement favorable;
- b) le 5 décembre 2011, le service EIE du département de l'Environnement, de la Nature et de l'Énergie communique, qu'en ce qui concerne le projet, il revient à l'autorité ayant le pouvoir de délivrer l'autorisation « d'accepter ou non » les incidences décrites dans le projet EIE) ;
- c) le 7 décembre 2011, la Société flamande pour l'environnement a donné un avis favorable sur les aspects de la demande liés au déversement;
- d) selon la conclusion finale de l'avis défavorable de la division Surveillance de la Santé publique du 7 décembre 2011, « le seuil de saturation de cette région (...) dans le domaine de la mobilité, des concentrations en particules fines et des niveaux sonores est déjà dépassé », « les quartiers résidentiels à proximité de ce site (...) subissent déjà beaucoup de nuisances », « la construction de ce complexe immobilier (...) causera des nuisances et émissions supplémentaires par la nature des activités » de sorte qu'il n'est dès lors « pas admissible du point de vue de la santé publique (...) d'autoriser ce complexe immobilier »;
- e) le 9 janvier 2012, la division Autorisations écologiques délivre un avis favorable conditionnel; l'autorisation devrait être assortie d'un certain nombre de conditions particulières d'exploitation;
- f) dans un avis du 12 janvier 2012, l'Agence flamande des routes et de la circulation énonce ce qui suit:

« La conclusion est dès lors que lors de l'exécution de toutes les interventions sur le R22 Woluwelaan, l'accessibilité de la zone de projet, mais également l'accessibilité de la région plus vaste autour de la zone de projet est garantie d'une manière acceptable. À cet égard, les engagements figurant dans la convention Brownfield et dans la convention de principe sont dès lors respectés. Sur ce point, une première étape concrète a déjà été franchie. Le 5 juillet 2011, la Commission provinciale d'audit (CPA) a approuvé la note de projet pour la mission d'étude des mesures d'accompagnement du projet (projet d'infrastructure sur le R22 Woluwelaan).

Dès lors que le projet Brownfield tient compte de ce projet d'infrastructure sur le R22 Woluwelaan et qu'il s'y conforme pour garantir le désenclavement et l'accessibilité, l'AFRC a, dans cette perspective, donné un avis positif. Il y a évidemment un grand MAIS ... et ce grand mais est évidemment que, pour l'heure, l'AFRC n'a pas - ou ne peut donner et recevoir - de garantie que l'infrastructure de désenclavement requise sera réalisée dans les délais et dans son intégralité pour l'ouverture du projet Brownfield Uplace. Le Gouvernement flamand a certes contracté cet

engagement et cette obligation dans la convention Brownfield et – comme mentionné ci-dessus – l’AFRC met tout en œuvre pour le respecter. Il n’existe cependant aucune garantie de réussite à 100%.

En même temps, il est clair que le désenclavement et l’accessibilité du projet Brownfield seront totalement insuffisants sans la réalisation d’au moins 2 phases sur les 3 que compte le projet. De ce point de vue, l’AFRC a donné un avis favorable conditionnel parce que la réalisation de deux projets est une condition nécessaire au désenclavement. L’AFRC ne peut, à cet égard, pas introduire de demande de permis d’urbanisme avant d’obtenir une décision positive dans le dossier de demande de dispense du projet EIE.

La convention Brownfield impose à l’ensemble des parties concernées une obligation (de moyen) précise de réaliser ce désenclavement, mais ne constitue pas une garantie en béton ».

Quelques jours plus tard, plus particulièrement par un avis électronique du 17 janvier 2012, l’Agence flamande des routes et de la circulation « précise » que, comme suite à la demande de permis d’urbanisme correspondante, son avis est « favorable », que « tout comme (...) pour d’autres travaux publics durant lesquels des circonstances imprévues peuvent toujours surgir » aucune garantie infaillible ne peut être donnée mais que cela ne peut « toutefois pas empêcher la délivrance des autorisations nécessaires pour le projet Brownfield ».

Clairement préoccupée par « l’interprétation négative » qui aurait pu être donnée à ses observations, l’Agence précise encore en date du 12 mars 2012 qu’« on ne peut certainement pas alléguer qu’elle a voulu assortir son avis d’une condition »;

- g) dans son avis du 13 janvier 2012, la Division Aménagement du Territoire et Politique urbanistique estime la demande compatible avec les prescriptions urbanistiques applicables;
- h) le 24 février 2012, dans un avis conditionnel, la Direction générale du Transport aérien attire l’attention sur les répercussions possibles sur la sécurité du transport aérien; cet avis est complété le 2 mars 2012 par un avis favorable conditionnel indiquant notamment que « Belgocontrol a conclu, après avoir effectué des études complémentaires, qu’une tour d’une hauteur maximale de 94,76 m au-dessus du NMM (niveau moyen de la mer) n’aura pas d’impact sur le bon fonctionnement d’un système ILS sur la piste 07 L de l’aéroport de Bruxelles-National »;

i) la Commission régionale des autorisations écologiques propose le 14 mars 2012 de déclarer infondés les recours et de confirmer la décision - dont appel - de refus d'autorisation. Cet avis défavorable repose notamment sur les considérations suivantes:

« Considérant que l'infrastructure routière actuelle ne suffit pas pour garantir l'accessibilité des aménagements; que l'accès principal pour les deux roues aux niveaux de parking et l'accès au théâtre, à l'hôtel et aux bureaux A, B et aux bureaux E est prévu au niveau +1, approximativement 4 mètres au-dessus du niveau du Woluwelaan et que la sortie du garage est prévue à partir du niveau B1, environ 7 mètres en-dessous du niveau du boulevard de la Woluwe; que la construction d'un tunnel tubulaire sous le Woluwelaan et d'un pont enjambant celui-ci est essentielle à l'accès aux installations; que l'aménagement de l'infrastructure de désenclavement venant d'être décrite, fait partie de la convention de principe Mobilité Uplace Machelen sur les mesures d'accompagnement; qu'il y a toutefois encore lieu de demander et d'obtenir une dispense de l'obligation d'établissement d'un rapport d'incidence sur l'environnement pour l'infrastructure nécessaire de désenclavement précitée ainsi qu'une autorisation urbanistique; que le Conseil d'État a déjà jugé dans le passé qu'une autorisation viole l'obligation de motivation s'il est tenu compte lors de l'octroi d'une autorisation des travaux certes envisagés mais non encore autorisés;

Considérant que le projet d'évaluation des incidences environnementales indique que la circulation engendrée sera considérable; qu'il se déduit du haut degré de saturation de l'ensemble du réseau routier à proximité des installations que l'impact du trafic sur la fluidité de la circulation aux heures de pointe le soir est inhérent aux aménagements et qu'il sera probablement limité en dehors de ces plages horaires ; qu'il est soutenu que le trafic généré par Uplace ne vient pas s'ajouter au trafic existant mais qu'il se substitue à un autre trafic; qu'il est toutefois également affirmé qu'il n'est pas possible d'estimer exactement que l'effet de refoulement donnera lieu à un élargissement de la plage horaire du trafic de pointe; qu'il est en outre indiqué que l'impact limité du flux de circulation généré par Uplace, dépend de la condition que la part de transport public atteigne effectivement 35-40%;

Considérant que pour atteindre le pourcentage précité en matière de transport public, il y a lieu de garantir tant une capacité suffisamment élevée (fréquence, nombre de places par train, tram, bus) qu'une bonne fluidité; qu'en 2020, date présumée à laquelle la gare RER sera construite à la Kerklaan et à laquelle le tram passera à Vilvorde et à Zaventem sur le R22, cela ne devrait pas poser de problème, ni en ce qui concerne la capacité du trafic, ni en ce qui concerne sa fluidité; qu'une navette de bus est également une option mais que des files sont susceptibles de se former sur le trajet du bus; qu'au stade actuel de la demande, ces possibilités n'existent cependant pas encore; qu'en vue de la réalisation de ces possibilités, de nombreuses démarches procédurales doivent encore être entreprises (choix du tracé, expropriations, autorisations urbanistiques...); qu'il est impossible de tenir compte d'événements futurs incertains, dans l'appréciation des problèmes de mobilité causés par le trafic des voitures et des camions inhérent aux aménagements;

Considérant qu'en raison de ce qui précède, les aménagements sont

conformes aux prescriptions urbanistiques mais que les aménagements pour lesquels une autorisation est demandée ne sont actuellement pas conciliables avec le bon aménagement du territoire local ».

3.12. Dans un arrêté du 30 mai 2012, le Ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et de la Culture déclare les recours fondés. La décision de la députation de la province du Brabant flamand du 14 septembre 2011 est annulée et l'autorisation demandée est accordée à la S.A. Uplace pour un délai de vingt ans.

Il s'agit de la décision attaquée qui, en ce qui concerne les aspects de la mobilité, est motivée comme suit:

« Considérant que la demande concerne l'exploitation d'un complexe immobilier comprenant différentes implantations (bureaux, commerces de proximité, parkings, hôtels et centres de loisirs) longeant la Woluwelaan, la Beaulieustraat, la Ritwegerlaan et la Nieuwbrugstraat, à 1830 Machelen; que le Gouvernement flamand a, en date du 16 décembre 2011, fixé définitivement le PESR « délimitation de la zone stratégique flamande autour de Bruxelles (ZSFB) et des zones contigües d'espace ouvert »; que le plan d'exécution spatial régional est entré en vigueur 14 jours suivant sa publication au Moniteur belge; que ce PESR a été publié au Moniteur belge du 2 février 2012 et est, par conséquent, entré en vigueur le 16 février 2012; que, dans le cadre de la présente décision, il y a lieu de tenir compte de ce PESR; que selon le PESR, le projet UPLACE est situé dans la zone « le grand Zaventem », cluster C3 « Zone de reconversion Vilvorde-Machelen » de la « sous-zone Zaventemse », et spécifiquement dans une zone ZA « Zoning d'activités mixtes II » article C3.2) »; que la zone précitée est destinée à la combinaison de commerces, d'horeca et d'hébergements touristiques, d'entreprises, de bureaux et de services, de logements, d'équipements d'utilité publique et communautaires privés et publics, d'espaces verts et de réalisations en dur pour le public, de centres socioculturels et d'infrastructures récréatives; que la demande répond précisément à cette affectation ; qu'en ce qui concerne les surfaces au sol maximales, le PESR précise ce qui suit : « La surface au sol totale brute de toutes les activités commerciales confondues est limitée à 77.000 m². La surface au sol brute se compose de la superficie de vente nette, de la réserve, des locaux techniques et sociaux, de bureaux et d'autres espaces commerciaux, y compris la superficie de vente à ciel ouvert. La superficie au sol brute totale de toutes les activités récréatives confondues est limitée à 69.000 m². La superficie brute au sol se compose de la superficie récréative nette, de la réserve, des locaux techniques et sociaux, des bureaux et espaces assimilés, y compris les espaces récréatifs à ciel ouvert. Dans la zone, deux buildings sont autorisés, pour autant qu'ils soient placés en fonction de la réduction de l'impact visuel du viaduc et de la proximité d'un point de transport public; que le projet demandé respecte entièrement les limites imposées en ce qui concerne la superficie au sol et qu'il répond par

conséquent aux prescriptions du PESR;

Considérant que la mobilité est un des points d'attention pour le bon aménagement du territoire d'autant que le trafic inhérent aux aménagements est considérable;

Considérant que, dans la convention Brownfield du 5 juin 2009, l'exploitant s'est engagé à prendre un certain nombre de mesures favorisant la mobilité; que celles-ci sont décrites dans le projet EIE approuvé en date du 31 janvier 2011 par le service EIE ; le fait que le réseau de transport public doit se développer ressort en outre du plan EIE établi pour le PESR de la zone stratégique flamande autour de Bruxelles; qu'il faut en outre souligner l'existence d'une convention de principe Mobilité Uplace Machelen, entre la Région flamande, la commune de Machelen, la société de transport flamande et la S.A. Uplace et le S.A. Ring Airway du 29 avril 2010; que les mesures d'accompagnement du projet ont été insérées dans cette convention de principe Mobilité. Elles portent sur :

- le réaménagement de la Woluwelaan en ce qui concerne la partie entre la Beaulieustraat et la Nieuwbrugstraat, la priorité étant accordée aux transports en commun (en particulier, en aménageant des bandes réservées aux bus et des sites propres pour les trams);
- l'aménagement d'une voie de communication rapide pour le trafic entrant ou sortant du projet Brownfield sur la Beaulieustraat et la Woluwelaan (accès au projet – jonction d'accès à des niveaux différents au R22 - viaduc et tunnel);
- la mise en service de la jonction reliant le R0 au R22 à hauteur de l'échangeur R0/E19, pour autant qu'elle soit réalisable du point de vue technique, du trafic routier et du point de vue planologique dans les délais impartis dans cette convention de principe Mobilité;
- l'aménagement d'un passage piétonnier reliant le terrain qui fait l'objet du projet à la gare RER de la Kerklaan (en remplacement de la gare Buda);
- l'aménagement d'un passage piétonnier menant au centre de la commune de Machelen, ce qui va de pair avec l'aménagement d'une passerelle pour piétons à hauteur du Woluwelaan;

qu'aux termes de cette convention, l'exploitant lui-même contribuera financièrement aux travaux de mobilité; qu'ainsi, des garanties suffisamment adéquates sont prévues pour assurer le contrôle des conséquences des aménagements envisagés sur la mobilité; qu'il est indiqué de prévoir dans les conditions particulières l'obligation pour l'exploitant de respecter les obligations qu'il a contractées dans la convention Brownfield ainsi que dans la convention de principe Mobilité;

Considérant qu'à la demande de la CRAUE, l'AFRC a rendu un avis le 12 janvier 2012; que cet avis est favorable; que l'AFRC indique que la convention Brownfield et la convention de principe Mobilité y afférentes comportent des engagements précis de l'ensemble des parties concernées pour réaliser le désenclavement en temps utile; que rien ne permet de penser que ce but ne sera pas atteint ou qu'il ne puisse pas l'être; que l'Autorité flamande met tout en œuvre pour que ces engagements soient respectés à temps; que l'AFRC a à nouveau confirmé cet avis dans un avis complémentaire du 12 mars 2012; qu'on peut se rallier entièrement à ces avis de l'AFRC;

Considérant qu'on peut lire dans l'autorisation urbanistique du

28 octobre 2011 que la ligne de tram Jette - Vilvorde – Aéroport - Tervuren est une des quatre lignes prioritaires de tram de la Vision mobilité 2020 de De Lijn; qu'il faut encore procéder à une étude de faisabilité mais que De Lijn mettra en place des navettes de bus entre la gare de Vilvorde, le projet Uplace et l'aéroport dans l'attente de la ligne de tram souhaitée;

Considérant que cette énumération n'est pas limitative, mais comporte les mesures principales visant à développer les transports en commun en provenance et en direction du lieu du projet et de ses abords;

Considérant que le projet de plan EIE indique qu'il peut se déduire de la comparaison entre les résultats des modèles de circulation avec et sans le projet Uplace, que malgré la circulation considérable engendrée, par rapport aux situations de référence 2015 et 2020, le projet n'aurait qu'une incidence limitée sur la fluidité du trafic routier pendant l'heure de pointe du soir et peut-être même en dehors de celle-ci (trafic généré un vendredi ou un samedi); que cela s'explique par la saturation déjà élevée de l'intégralité du réseau routier pour ces années de référence à proximité de la zone du projet, de sorte que la circulation engendrée par Uplace ne vient pas s'ajouter à un autre trafic mais prend sa place; qu'il n'est pas possible d'évaluer exactement si cet effet de refoulement élargirait la plage de l'heure de pointe; que même en l'absence du développement du projet Uplace le réseau routier finirait par être saturé dans le futur à supposer qu'il ne le soit pas déjà dans la situation actuelle; qu'il y a lieu d'envisager le réaménagement de carrefours ou de ronds-points dans un vaste rayon, de même que l'augmentation de la capacité des transports en commun, et ce non seulement en fonction du projet Uplace mais aussi pour favoriser le désengorgement général du réseau routier dans la zone étudiée (zone de reconversion 'zone industrielle Machelen - Vilvorde'); qu'il est indiqué dans l'approbation du service EIE qu'il n'est au demeurant pas exact qu'un plus faible pourcentage de transports en commun aurait davantage d'incidence sur l'environnement immédiat parce que le réseau routier permet en effet à peine plus de déplacements en voiture en provenance et en direction de Uplace, et qu'il en résulterait essentiellement une diminution du nombre total de visiteurs à Uplace;

Considérant que les implantations pour lesquelles une autorisation est demandée se concilient par conséquent avec un aménagement correct du territoire; que le Ministre flamand ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions a accordé à l'exploitant l'autorisation urbanistique le 28 octobre 2011 ».

L'autorisation écologique dépend du respect d'un certain nombre de conditions spéciales. Une de ces conditions spéciales est la suivante :

« 13) Les engagements en matière de mobilité contractés tant dans la convention Brownfield concernant le projet Uplace Machelen du 5 juin 2009 que dans la convention de principe Mobilité Uplace Machelen du 29 avril 2010 par l'exploitant et à charge de celui-ci sont entièrement respectés et donc également exécutés en temps utile ».

IV. Intervention

4. La S.A. Uplace, bénéficiaire de la décision attaquée, demande par une requête envoyée sous pli recommandé à la poste le 20 septembre 2012, à pouvoir intervenir dans l'instance. Il y a lieu d'accueillir la demande en ce qui concerne le référé administratif.

V. Recevabilité de la demande

A. Exceptions à l'égard des première et deuxième parties requérantes

Thèse des parties

5. Dans sa note, la partie défenderesse objecte que les première et deuxième parties requérantes ne se trouvent pas à proximité immédiate du projet, objet de l'autorisation, mais bien à une distance d'environ trois kilomètres à vol d'oiseau, soit à peine cinq kilomètres en distance réelle, que la définition de la proximité immédiate dépend en outre des caractéristiques concrètes de l'établissement autorisé, qu'en l'espèce, il n'est nullement question d'activités fortement polluantes, provoquant des nuisances sonores ou olfactives, que les parties requérantes n'apportent pas la preuve que l'établissement affecte la mobilité des personnes pas plus qu'ils ne prouvent avoir une clientèle parmi les « passants » fréquentant l'emplacement du projet Uplace.

6. La partie intervenante mentionne tout d'abord les catégories d'établissements et activités soumises à autorisation qui font l'objet de l'arrêté attaqué et elle constate que les parties requérantes n'abordent pas la question de savoir comment l'exécution de l'arrêté attaqué, au regard de ces établissements et activités autorisés, peut les affecter personnellement dans la poursuite de leur objet social. Elle indique que les parties requérantes s'opposent aux activités commerciales qui seront développées dans la zone de reconversion Vilvorde-Machelen, que le cadre planologique a entre-temps été définitivement arrêté pour ces activités dans le PESR ZSFB, que les parties requérantes n'ont pas attaqué la superficie des activités commerciales inscrites dans ce plan d'exécution spatial, qu'il en résulte nécessairement que les parties requérantes n'ont aucun intérêt à

contester l'arrêté attaqué, son annulation éventuelle n'affectant pas la superficie autorisée du point de vue planologique pour les activités commerciales. La partie intervenante indique ensuite qu'elle a obtenu, en date du 28 septembre 2010 une autorisation d'implantation commerciale pour les activités commerciales qu'elle souhaite développer dans la zone du projet et que les parties requérantes n'ont pas non plus contesté cette autorisation devant le Conseil d'État. En guise de conclusion, la partie intervenante considère que « dans la mesure où les parties requérantes dirigent dès lors la présente demande contre l'ensemble du projet Brownfield Uplace-Machelen, sans aucunement indiquer de quelle manière cette demande s'articule par rapport à l'objet de l'arrêté attaqué, (...) la demande est irrecevable ».

À titre subsidiaire, la partie intervenante objecte que la première partie requérante se situe à 4,2 km de la zone de projet par les routes carrossables et que cette distance est de 3,6 km pour la deuxième partie requérante, qu'on n'aperçoit pas quelles nuisances peuvent subir les première et deuxième parties requérantes à plus de 3 km de la zone concernée par la décision attaquée, d'autant que c'est maintenant la première fois qu'elles contestent le projet Brownfield Uplace-Machelen. En outre, comme l'indique la partie intervenante, les personnes morales ne peuvent pas être personnellement victimes d'embarras de circulation. L'accessibilité des bureaux ne constituerait pas un préjudice pour les première et deuxième parties requérantes, un tel préjudice ne pouvant concerner que les membres du personnel ou la clientèle.

Enfin, la partie intervenante expose que les première et deuxième parties requérantes ne démontrent pas que l'arrêté attaqué porte atteinte à l'exercice de leur objet statutaire. Même si l'on devait admettre que le projet autorisé a certaines conséquences préjudiciables pour la mobilité, la preuve n'en est pour autant pas apportée que leur objet social en est affecté. Il ne serait pas non plus démontré d'une manière suffisamment concrète que l'approvisionnement et l'acheminement des produits qu'elles fabriquent en sont affectés ni comment elles encourront une perte en tant que personne morale du fait de la mise en place de contournements éventuels ou du fait de la saturation du réseau routier. À cet égard, la partie intervenante observe qu'il est à l'heure

actuelle déjà question d'une saturation du réseau routier existant de sorte qu'on n'aperçoit pas quel préjudice supplémentaire les première et deuxième parties requérantes subiront.

Appréciation

7. Conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les recours en annulation peuvent être portés devant le Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. La partie requérante doit justifier de l'intérêt requis en droit, direct, personnel, certain et actuel pour l'annulation demandée.

Pour avoir un intérêt à attaquer l'autorisation écologique accordée à la partie intervenante, les première et deuxième parties requérantes doivent par conséquent démontrer – ou, à tout le moins, rendre plausible le fait qu'elles peuvent subir des nuisances ou un préjudice du fait de l'exploitation autorisée.

8. Ainsi que l'indique la requête, les première et deuxième parties requérantes considèrent qu'elles subiront un préjudice du fait de « l'impact fondamental du projet sur la de la mobilité dans les environs même éloignés de la zone de projet ». Pour les raisons évoquées ci-après, il faut admettre que les parties requérantes qui, en vue de la sauvegarde de leur objet social, peuvent en principe introduire un recours contre une dégradation réelle de la mobilité dans leur environnement, disposent de l'intérêt personnel requis en droit pour formuler leur demande.

9. En vertu de la rubrique 10b) de l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 décembre 2004 établissant les catégories de projets soumises à l'évaluation des incidences sur l'environnement, les « projets d'infrastructure » parmi lesquels les « Travaux d'aménagement urbain », y compris la construction de centres commerciaux et de parkings, (...) ayant une superficie brute au sol de 5.000 m² d'espace commercial ou plus, occasionnant un trafic avec des pointes de 1000 équivalents-voitures ou plus par tranche horaire de 2 heures » sont soumis à l'obligation de l'évaluation des incidences sur

l'environnement, hormis le cas où l'administration dispense l'auteur du projet de cette obligation.

Selon l'article 4.1.4, § 1^{er}, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions concernant la politique de l'environnement (ci-après : décret en matière de politique environnementale), l'évaluation des incidences sur l'environnement vise à réserver, dans le cadre du processus décisionnel relatif à des actions susceptibles de provoquer des incidences importantes sur l'environnement, une place importante à l'environnement et à la sécurité et la santé de l'homme, une place qui est équivalente aux intérêts sociaux, économiques et autres. Afin de réaliser cet objectif, ainsi qu'en dispose le décret en matière de politique environnementale, l'évaluation des incidences sur l'environnement présente notamment comme caractéristiques essentielles « l'analyse et l'évaluation systématiques et scientifiquement étayées des conséquences prévues (...) pour l'homme et l'environnement, d'une action envisagée (...) ».

10. Le projet EIE approuvé a été annexé à la demande d'autorisation écologique « Projet Brownfield Uplace Machelen ». Cet EIE s'attarde longuement sur la problématique de mobilité liée au projet (voir ci-dessus au point 3.5). La motivation de l'arrêté attaqué mentionne également expressément cette problématique. La thèse selon laquelle il ne faudrait tenir compte, dans l'appréciation du préjudice occasionné par l'arrêté attaqué, que des nuisances spécifiques causées par les catégories d'établissements et les activités énumérées au point 3.8, sans tenir compte de l'objet réel de la demande d'autorisation qui est soumise à l'obligation d'établissement d'un rapport d'incidence sur l'environnement, est dépourvue de toute base juridique.

11. Les première et deuxième parties requérantes sont établies respectivement dans la Van Eyckstraat 43 et dans la Leuvensestraat 126 à Vilvorde. Selon le projet EIE, la zone d'étude « Personnes – circulation » comprend toutes les voiries où d'importantes modifications (peuvent) survenir en ce qui concerne l'intensité du trafic à la suite d'un pôle d'attraction de trafic supplémentaire et/ou de la modification de la circulation » (projet EIE, p.49). En

particulier, les voiries suivantes relèvent de la zone d'étude : le R22 (Woluwelaan), de la N211 jusqu'à la jonction avec le R0/A201, le R0, de la bretelle de sortie 6 Vilvorde jusqu'à l'échangeur avec la A201 (le viaduc de Vilvorde inclus), la E19 du R0 jusqu'à la bretelle de sortie 11 Zemst, la N211 (Luchthavenlaan) du centre de Vilvorde jusqu'à la E19/N21, la N21 (Haachtsesteenweg) de la N211/E19 jusqu'à la Région de Bruxelles-Capitale, la N1 (Schaarbeeklei) du centre de Vilvorde jusqu'à la Région de Bruxelles-Capitale, les voiries dans la zone de reconversion Vilvorde-Machelen (Vilvoordelaan, Kerklaan, Rittwegerlaan, Nieuwbrugstraat, Beauliestraat et Budasteenweg) (projet EIE, p. 56 et carte 4.1).

La Leuvensestraat à Vilvorde est dans sa majeure partie située entre la N1 et la N211 et relève ainsi indéniablement de la zone d'étude « Personnes – circulation » du projet EIE. Ce constat suffit en soi à admettre l'intérêt de la deuxième partie requérante. Par contre, le siège d'exploitation de la première partie requérante (Van Eykstraat 43) tombe, à première vue, en dehors de la délimitation de la zone d'étude « Personnes – circulation ». Toutefois, vu que la N211 permet à la première partie requérante d'accéder au centre-ville de Vilvorde et plus loin à l'est à l'E19/N21, étant des lieux et des voiries où, selon le projet EIE d'importantes modifications de la densité routière peuvent survenir, il est admis, dans l'état actuel de la procédure, que la première partie requérante peut elle aussi en subir les conséquences dommageables.

Le fait que les première et deuxième parties requérantes n'ont pas contesté en droit le plan d'exécution spatial ni l'autorisation d'implantation commerciale délivrée, ne porte pas atteinte à leur intérêt dans le cadre de la contestation de la présente autorisation écologique.

Les exceptions sont rejetées.

B. Exceptions à l'égard des troisième et quatrième parties requérantes

12. En ce que la partie défenderesse et la partie intervenante contestent en droit l'intérêt requis et la capacité à agir en justice des troisième et quatrième

parties requérantes, il n'y a pas lieu d'examiner ces exceptions dans l'état actuel de la procédure. Il résultera en effet de ce qui suit que dans le chef des troisième et quatrième parties requérantes, aucun préjudice grave difficilement réparable, n'est admis.

VI. Examen de la demande

13. Conformément à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

A. Sérieux du moyen unique

Point de vue des parties

14. Dans un moyen unique, les parties requérantes invoquent la violation de l'article 20 du décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique (ci-après : décret autorisation écologique), de l'article 30bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (ci-après : Vlarem I), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (ci-après : loi de motivation) et du principe du raisonnable et de précaution.

Dans la deuxième branche du moyen unique, les parties requérantes relèvent que l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation a imposé une condition pour pallier aux incertitudes du dossier de la demande.

Elles commentent leurs griefs comme suit :

« 41. Généralités : des conditions d'exploitation spéciales ne peuvent pas être imposées pour pallier aux incertitudes du dossier de la demande.

Il ne peut pas être remédié aux lacunes et aux incertitudes du dossier de la demande en imposant des conditions d'exploitation spéciales. Votre Conseil a jugé que:

Lorsqu'elle apprécie une demande d'autorisation écologique, l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation doit examiner, au regard de l'ensemble des éléments concrets de l'affaire et des intérêts divergents impliqués, les nuisances et les risques pour l'homme et l'environnement et en tirer les conclusions finales qui s'imposent. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire en la matière, elle a, conformément à l'article 20, alinéa 4, du décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique et à l'article 30bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (ci-après : Vlarem I), la faculté d'imposer ou non des conditions d'exploitation spéciales. Toutefois, le fait d'imposer des conditions n'a pas en soi été mis en place pour pallier aux incertitudes soulevées par un dossier d'autorisation, ni pour pallier *in extremis* aux lacunes d'une demande d'autorisation incomplète ou vague, ni pour modifier d'une manière substantielle la demande d'autorisation'.

42. Il n'existe aucune certitude quant à la réalisation des travaux d'infrastructure nécessaires.

Ceci est notamment clairement indiqué dans l'avis 'positif' de l'Agence flamande des routes et de la circulation, Section du Brabant flamand (...):

'La conclusion est dès lors que lors de l'exécution de toutes les interventions sur le R22 Woluwelaan, l'accessibilité de la zone de projet, mais également l'accessibilité de la région plus vaste autour de la zone de projet est garantie d'une manière acceptable. À cet égard, les engagements figurant dans la convention Brownfield et dans la convention de principe sont dès lors respectés. Sur ce point, une première étape concrète a déjà été franchie. Le 5 juillet 2011, la Commission provinciale d'audit (CPA) a approuvé la note de projet pour la mission d'étude des mesures d'accompagnement du projet (projet d'infrastructure sur le R22 Woluwelaan).

Dès lors que le projet Brownfield tient compte de ce projet d'infrastructure sur le R22 Woluwelaan et qu'il s'y conforme pour garantir le désenclavement et l'accessibilité, l'AFRC a, dans cette perspective, donné un avis positif. Il y a évidemment un grand MAIS ... et ce grand mais est évidemment que, pour l'heure, l'AFRC n'a pas - ou ne peut donner et recevoir - de garantie que l'infrastructure de désenclavement requise sera réalisée dans les délais et dans son intégralité pour l'ouverture du projet Brownfield Uplace. Le Gouvernement flamand a certes contracté cet engagement et cette obligation dans la convention Brownfield et - comme mentionné ci-dessus - l'AFRC met tout en œuvre pour le respecter. Il n'existe cependant aucune garantie de réussite à 100%.

En même temps, il est clair que le désenclavement et l'accessibilité du projet Brownfield seront totalement insuffisants sans la réalisation d'au moins 2 phases sur les 3 que compte le projet. De ce point de vue, l'AFRC a donné un avis favorable conditionnel parce que la réalisation

de deux projets est une condition nécessaire au désenclavement. L'AFRC ne peut, à cet égard, pas introduire de demande de permis d'urbanisme avant d'obtenir une décision positive dans le dossier de demande de dispense du projet EIE.

La convention Brownfield impose à l'ensemble des parties concernées une obligation (de moyen) précise de réaliser ce désenclavement, mais ne constitue pas une garantie en béton ».

La Commission régionale des autorisations écologiques a, elle aussi, donné un avis en ce sens (...):

‘Considérant que l'infrastructure routière actuelle ne suffit pas pour garantir l'accessibilité des aménagements; que l'accès principal pour les deux roues aux niveaux de parking et l'accès au théâtre, à l'hôtel et aux bureaux A, B et aux bureaux E est prévu au niveau +1, approximativement 4 mètres au-dessus du niveau du Woluwelaan et que la sortie du garage est prévue à partir du niveau B1, environ 7 mètres en-dessous du niveau du boulevard de la Woluwe; que la construction d'un tunnel tubulaire sous le Woluwelaan et d'un pont enjambant celui-ci est essentielle à l'accès aux installations; que l'aménagement de l'infrastructure de désenclavement venant d'être décrite, fait partie de la convention de principe Mobilité Uplace Machelen sur les mesures d'accompagnement; qu'il y a toutefois encore lieu de demander et d'obtenir une dispense de l'obligation d'établissement d'un rapport d'incidence sur l'environnement pour l'infrastructure nécessaire de désenclavement précitée ainsi qu'une autorisation urbanistique; que le Conseil d'État a déjà jugé dans le passé qu'une autorisation viole l'obligation de motivation s'il est tenu compte lors de l'octroi d'une autorisation des travaux certes envisagés mais non encore autorisés;

Considérant que le projet d'évaluation des incidences environnementales indique que la circulation engendrée sera considérable; qu'il se déduit du haut degré de saturation de l'ensemble du réseau routier à proximité des installations que l'impact du trafic sur la fluidité de la circulation aux heures de pointe le soir est inhérent aux aménagements et qu'il sera probablement limité en dehors de ces plages horaires ; qu'il est soutenu que le trafic généré par Uplace ne vient pas s'ajouter au trafic existant mais qu'il se substitue à un autre trafic; qu'il est toutefois également affirmé qu'il n'est pas possible d'estimer exactement que l'effet de refoulement donnera lieu à un élargissement de la plage horaire du trafic de pointe; qu'il est en outre indiqué que l'impact limité du flux de circulation généré par Uplace, dépend de la condition que la part de transport public atteigne effectivement 35-40%;

Considérant que pour atteindre le pourcentage précité en matière de transport public, il y a lieu de garantir tant une capacité suffisamment élevée (fréquence, nombre de places par train, tram, bus) qu'une bonne fluidité; qu'en 2020, date présumée à laquelle la gare RER sera construite à la Kerklaan et à laquelle le tram passera à Vilvorde et à Zaventem sur le R22, cela ne devrait pas poser de problème, ni en ce qui concerne la capacité du trafic, ni en ce qui concerne sa fluidité; qu'une navette de bus est également une option mais que des files sont susceptibles de se former sur le trajet du bus; qu'au stade actuel de la demande, ces possibilités n'existent cependant pas encore; qu'en vue de la réalisation de ces possibilités, de nombreuses démarches procédurales doivent encore être entreprises (choix du tracé, expropriations, autorisations urbanistiques...); qu'il est impossible de tenir compte d'événements futurs

incertains, dans l'appréciation des problèmes de mobilité causés par le trafic des voitures et des camions inhérent aux aménagements;

Considérant qu'en raison de ce qui précède, les aménagements sont conformes aux prescriptions urbanistiques mais que les aménagements pour lesquels une autorisation est demandée ne sont actuellement pas conciliables avec le bon aménagement du territoire local'.

En effet, à ce jour, il n'y a aucune preuve concluante démontrant que les mesures d'accompagnement liées au projet seront effectivement réalisées. Ceci s'avère être un élément incertain pour tout le dossier d'autorisation.

43. La condition ne peut dès lors pas être imposée pour pallier cette incertitude.

Il a déjà été souligné ci-dessus qu'une condition d'autorisation spéciale ne peut pas être imposée pour pallier des incertitudes dans le dossier d'autorisation.

L'autorité habilitée à délivrer l'autorisation ne peut en aucun cas imposer l'exécution des obligations telles qu'elles figurent dans la convention Brownfield et dans la convention de principe mobilité en guise de condition d'exploitation spéciale pour obtenir la certitude que les travaux d'infrastructure nécessaires seront effectivement réalisés. C'est d'autant plus vrai que la condition imposée ne peut être réalisée par une quelconque intervention de l'exploitant (voir troisième branche).

La condition qui, selon l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation, est essentielle pour contenir dans les limites de l'acceptable les nuisances pour l'homme et la nature, viole l'article 20 du décret relatif à l'autorisation écologique et l'article 30bis, §1^{er}, alinéa 1^{er}, VLAREM I et est de ce fait illégale ».

Dans une quatrième branche, les parties requérantes font grief à la partie défenderesse de ne pas avoir considéré des éléments de fait établis pour apprécier la demande.

En guise d'explications, elles exposent :

« 47. Généralités

Dans l'appréciation d'un dossier d'autorisation, l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation ne peut tenir compte que d'éléments de fait avérés. Si elle ne le fait pas, elle viole les articles 2 et 3 de la loi de motivation formelle. Votre Conseil a même jugé très spécifiquement que l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation ne peut tenir compte, dans l'appréciation d'une demande d'autorisation, de travaux de construction envisagés mais non encore autorisés :

'Considérant qu'il ressort de ce qui précède que la construction d'une passerelle pour piétons sur le remblai de protection a été considérée comme un élément essentiel dans l'appréciation de la demande d'autorisation urbanistique, et ce non seulement en ce qui concerne l'appréciation des réclamations mais aussi en ce qui concerne

l'appréciation de la compatibilité des travaux et actes demandés avec le bon aménagement local du territoire; que la passerelle pour piétons visée ne semble cependant pas encore avoir été autorisée ni faire non plus l'objet de l'autorisation urbanistique attaquée; qu'en considérant, dans ces circonstances, la passerelle pour piétons, certes envisagée mais non encore autorisée, comme un élément certain dans l'appréciation de la demande d'autorisation, l'autorisation attaquée semble non seulement reposer sur des éléments de fait non établis et imprécis – il n'y a aucun élément concret au sujet de la passerelle pour piétons – mais semble en outre préjuger de l'examen d'une demande encore à introduire 'postérieurement aux travaux' en vue de la construction d'une telle passerelle ainsi que de la décision relative à cette demande ; qu'il ne peut, dès lors, pas non plus être tenu compte d'une passerelle pour piétons à aménager sur la 'jetée' dans l'appréciation de la demande; que le moyen en défense dans le mémoire en réponse ne convainc pas ; (...)'.

48. Absence d'autorisations urbanistiques.

En l'espèce, il n'est pas douteux qu'il n'existe à ce jour aucune certitude sur la réalisation effective des mesures d'accompagnement liées au projet. En effet, aucun dossier de demande urbanistique n'ayant été introduit à ce stade auprès de l'autorité compétente en la matière, aucune autorisation urbanistique définitive quelconque n'a *a fortiori* été délivrée.

Comme nous l'avons déjà souligné ci-dessus, l'Agence flamande des routes et de la circulation va même jusqu'à indiquer littéralement dans son avis 'positif' qu'il n'y a aucune garantie concernant la réalisation des travaux d'infrastructure :

'Il y a évidemment un grand MAIS ... et ce grand mais est évidemment que, pour l'heure, l'AFRC n'a pas - ou ne peut donner et recevoir – de garantie que l'infrastructure de désenclavement requise sera réalisée dans les délais et dans son intégralité pour l'ouverture du projet Brownfield Uplace'.

Le fait qu'il n'existe aucune certitude au sujet de la réalisation des travaux d'infrastructure résulte en outre de la note récente du Ministre-Président flamand concernant l'incidence budgétaire du projet Uplace sur le budget flamand. Sous la rubrique 6 'Timing', il est clairement indiqué que les autorisations urbanistiques seront prises, pour un certain nombre de travaux d'infrastructure, en octobre 2012 au plus tôt (...).

L'autorité habilitée à délivrer l'autorisation se borne cependant à considérer que les mesures d'accompagnement liées au projet seront réalisées à temps en imposant une condition qui ne veut rien dire et tient compte de cet élément dans l'appréciation du dossier de demande. Elle ignore totalement que de nombreuses procédures d'autorisations doivent encore être accomplies...

La décision de l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation ne s'appuie ainsi pas sur des éléments de fait corrects et avérés. Il s'agit d'une violation manifeste des articles 2 et 3 de la loi de motivation formelle. En se basant sur ces éléments inexacts, l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation a en outre pris une décision préparée de manière manifestement déraisonnable et négligente ».

15. La partie défenderesse rétorque, en ce qui concerne la deuxième branche, que la condition d'autorisation n° 13 ne comble pas une lacune de la

demande, que le scepticisme concernant la faisabilité et l'exécution de la condition précitée ne constitue pas non plus une lacune dans le dossier, que dans le cas improbable où ces travaux ne seraient toutefois pas exécutés, l'autorisation écologique viendrait à échéance parce que les conditions essentielles spéciales ne seraient plus remplies, que le scepticisme des parties requérantes quant à l'exécution des travaux, ne tient pas à la légalité de l'arrêté attaqué mais seulement à son exécution et que le respect des conditions d'autorisation est une question de contrôle. Pour étayer ses positions, la partie défenderesse cite la jurisprudence du Conseil d'État.

La partie défenderesse réfute la quatrième branche du moyen en indiquant que l'obligation de motivation formelle ne change rien aux conditions substantielles auxquelles un arrêté doit satisfaire en vertu de l'obligation de motivation matérielle, que le but normatif de cette obligation consiste à permettre à l'administré de comprendre en fait et en droit la décision administrative prise, que les parties requérantes n'invoquent pas la violation de l'obligation de motivation matérielle, que, ce faisant, elles n'allèguent pas que les travaux envisagés mais non encore autorisés peuvent constituer un motif permettant d'accorder l'autorisation écologique, que la référence à l'arrêt du Conseil d'État n° 126.634 du 19 décembre 2003 n'est, en l'occurrence, pas pertinente parce que, dans le présent cas, depuis le début – à savoir, déjà dans la demande d'autorisation écologique – il était clair que les travaux de mobilité d'accompagnement liés au projet étaient envisagés mais pas encore autorisés, qu'il n'est en aucune manière possible de soutenir que ces travaux ne seront pas réalisés parce qu'ils constituent un élément essentiel de la demande d'autorisation et qu'ils ont été imposés dans l'arrêté attaqué comme condition d'autorisation spéciale, qu'il est manifestement inexact que l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation ne pourrait pas tenir compte dans l'appréciation de la demande des travaux de construction envisagés mais non encore autorisés, que ceci serait totalement inacceptable parce que dans le système juridique belge, il n'existe pas de procédure d'autorisation uniformisée dans laquelle toutes les autorisations sont demandées simultanément dans une seule et même procédure, pour toutes les facettes de l'activité à exploiter, qu'en l'occurrence, on ne saurait attendre de l'autorité que toute une infrastructure routière soit autorisée et aménagée pour un

projet qui n'a pas encore été autorisé et qu'on ne peut reprocher à l'autorité de tenir compte, dans sa prise de décision d'autorisation, de l'évolution future de la configuration des lieux. Après avoir cité la doctrine et la jurisprudence administrative, la partie défenderesse conclut que l'arrêté, actuellement attaqué, indique très clairement en quoi consistent les travaux d'accompagnement et à quel moment ceux-ci doivent être exécutés.

16. Dans sa requête en intervention, la partie intervenante soutient en ordre principal que le moyen n'est pas recevable à défaut d'intérêt. La condition d'autorisation spéciale n° 13, dénoncée par les parties requérantes, leur impose en effet de respecter l'ensemble des obligations de la convention Brownfield et de la convention de principe Mobilité. Cette condition contribue précisément à ce que l'incidence sur la mobilité induite par le projet Uplace reste limitée de sorte que les parties requérantes ne tirent aucun avantage de l'annulation éventuelle de l'arrêté attaqué sur la base du moyen.

Subsidiairement, elle observe qu'en ce que la violation de l'article 30bis, § 1^{er}, du Vlarem I est invoquée, le moyen est dépourvu de tout sérieux ou de tout fondement parce que les parties requérantes ne précisent nulle part quelles exigences du Vlarem I et du Vlarem II ne sont pas respectées.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, la partie intervenante cite l'article 5 du Vlarem I. Elle indique que le dossier de demande satisfaisait aux exigences énoncées dans cette disposition, que la condition d'autorisation spéciale dénoncée n'est qu'une confirmation des obligations déjà contractées dans la convention Brownfield et dans la convention de principe Mobilité et qu'on n'aperçoit pas en quoi confirmer des obligations déjà existantes pourrait être considéré comme un remède à des incertitudes du dossier de demande. Ensuite, la partie intervenante examine à nouveau les mesures d'accompagnement liées au projet de la convention de principe Mobilité. Elle indique qu'elle s'est engagée à financer 12.900.000 euros au total pour des travaux de mobilité, que l'autorité flamande réalisera les mesures d'accompagnement liées au projet avant la fin des travaux du chantier relatif au projet Uplace Machelen et que moyennant l'obtention de l'autorisation des

autorisations urbanistiques requises pour le 30 juin 2015 au plus tard l'aménagement de mesures d'accompagnement liées au projet doit être fini. La partie intervenante observe que le Gouvernement flamand s'est engagé dans la convention Brownfield à exécuter en outre un certain nombre de mesures d'accompagnement qui ne sont pas liées au projet – à savoir, tous les travaux de mobilité mentionnés dans le plan directeur provincial Zone de reconversion Vilvorde-Machelen – « aussi rapidement qu'il est raisonnablement possible ». En ce qui concerne l'accès au projet Woluwelaan, l'accès au projet Beaulieustraat, le réaménagement de la Woluwelaan, la mise en service de la liaison du R0 avec le R22 et l'aménagement de la passerelle à hauteur de la Kerklaan, la partie intervenante souligne que pour ces travaux une étude avait déjà été commandée le 29 mai 2010 à Grontmij, qu'ensuite un avant-projet de note de projet avait été approuvé le 14 décembre 2010 par l'auditeur de la Commission provinciale d'audit, que cette commission avait approuvé le 5 juillet 2011 la note de projet définitive, que le Ministre-Président avait déclaré dans une lettre de janvier 2012 au président du Parlement flamand que les coûts pour l'exécution des mesures d'accompagnement liées au projet étaient estimés à 57.635.557,22 euros (TVA incluse) dont 11,6 millions à charge de Uplace, que la part qui est à charge de l'autorité flamande a été reprise par l'Agence flamande des routes et de la circulation dans la proposition du plan pluriannuel 2013-2016, que le Ministre flamand de la Mobilité et des Travaux publics a déclaré en réponse aux questions parlementaires que les budgets nécessaires ont été prévus et que les mesures d'accompagnement liées au projet seront terminées à temps, que pour le réaménagement du R22, une procédure est actuellement en cours pour la réalisation d'un projet EIE et que l'Agence flamande des routes et de la circulation a confirmé, par lettre du 12 mars 2012, en des termes non équivoques, l'engagement de procéder à la réception dans les temps des mesures d'accompagnement visées.

De tous ces développements, la partie intervenante déduit que la partie défenderesse pouvait raisonnablement estimer que les mesures d'accompagnement liées au projet seraient réalisées à temps, qu'il n'existe aucune base légale à l'exigence qui voudrait que pour les travaux visés, une demande d'autorisation urbanistique ait déjà été introduite, et que l'avis de l'Agence flamande des routes et de la circulation du 12 janvier 2012 est

inconditionnellement favorable et qu'il ne fait naître aucune incertitude sur le calendrier des travaux. En ce qui concerne l'avis défavorable de la Commission régionale des autorisations écologiques, la partie intervenante se réfère à la motivation de l'arrêté attaqué qui réfute le point de vue de cette commission d'avis.

En ce qui concerne la quatrième branche du moyen, la partie intervenante cite *in extenso* les motifs de l'arrêté attaqué qui traitent de l'appréciation de la compatibilité de la demande d'autorisation avec la situation actuelle ainsi que des incidences sur la mobilité. Sur la base de ces motifs, elle constate que la partie défenderesse a agi en tant qu'autorité consciencieuse dans l'examen des nuisances pour l'homme et l'environnement. Elle répète ensuite les arguments concernant l'exécution dans les délais prescrits des mesures d'accompagnement liées au projet, arguments qui avaient déjà été développés dans la réfutation de la deuxième branche du moyen.

Appréciation

17. Comme il a déjà été souligné dans l'appréciation de la recevabilité de la demande, les parties requérantes s'opposent au projet Uplace envisagé parce que celui-ci pourrait avoir une incidence fondamentale sur la capacité de mobilité dans un vaste rayon autour de la zone du projet. Ainsi, la demande des parties requérantes ne se limite-t-elle pas à la condition spéciale d'autorisation imposée à l'article 5, point 2, 13) de l'arrêté attaqué.

Cette condition spéciale a par ailleurs seulement trait à la contribution financière de l'exploitant dans les coûts de la réalisation des mesures dites d'accompagnement liées au projet. C'est à juste titre que la partie intervenante observe à cet égard que les travaux d'infrastructure qui sont en dehors de la zone du projet à proprement parler « ne sont pas pour le compte de l'auteur du projet Uplace ce dernier ne disposant pas de la qualité requise pour exécuter ces mesures ». Au demeurant, on n'aperçoit pas comment le simple fait qu'une personne morale privée s'engage à intervenir financièrement dans les frais de travaux d'infrastructures publiques contribuerait en soi à limiter l'incidence

sur la mobilité.

Le moyen peut entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué et il est dès lors recevable.

18. Dans l'appréciation d'une demande d'autorisation écologique, l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation est tenue d'examiner, en tenant compte de l'ensemble des éléments concrets de l'affaire et des intérêts divergents impliqués, les nuisances et les risques pour l'homme et l'environnement, et de tirer les conclusions finales adéquates en fonction des résultats précis de cet examen. Ce pouvoir d'appréciation implique notamment que l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation doit examiner si les désagréments, inhérents à l'exploitation envisagée, n'excèdent pas les limites des nuisances normales. À cet égard, l'autorité doit, si elle veut être prudente, se baser sur des éléments présentant au moment de la décision concernant la demande d'autorisation un degré suffisamment élevé de certitude. La réglementation environnementale ayant en premier lieu été instituée pour protéger l'homme et l'environnement, il ne peut en effet être admis qu'une autorisation soit accordée sans en connaître et maîtriser suffisamment et au préalable les incidences environnementales.

19. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation doit non seulement prendre en considération les nuisances découlant des installations soumises à autorisation en tant que telles, mais également l'ensemble des nuisances indissociablement liées aux activités envisagées et essentiellement occasionnées par celles-ci. En l'espèce, le « complexe immobilier » autorisé a indéniablement d'importantes incidences sur la mobilité. Cette problématique concerne l'environnement dans un vaste rayon autour des installations et doit par conséquent être prise en compte pour apprécier la demande d'autorisation écologique litigieuse, comme l'a du reste également fait la partie défenderesse.

20. La motivation de l'arrêté attaqué indique que le Ministre flamand de l'Environnement estime que, vu que l'exploitant contribuera financièrement aux travaux de mobilité d'accompagnement liés au projet mentionnés dans la convention de principe Mobilité, « des garanties suffisamment appropriées ont

été prévues pour assurer la maîtrise des incidences sur la mobilité engendrées par les installations envisagées ». Eu égard à ce qui a été exposé au point 17, le ministre flamand compétent n'a pas pu trouver, dans la règle n° 13 figurant dans la condition d'autorisation spéciale énonçant que les « engagements pris par l'exploitant et qui pèsent sur lui en matière de mobilité sont entièrement respectés et donc également exécutés en temps utile », de garanties en vue de la réalisation des travaux d'infrastructure jugés nécessaires. Plus encore, le fait d'imposer cette obligation de financement comme condition spéciale d'autorisation écologique est sans objet au regard des engagements de droit civil que la partie intervenante a déjà contractés à l'article 6.1.5 de la convention Brownfield.

L'arrêté attaqué considère ensuite que « l'autorité flamande met tout en œuvre pour que ces engagements soient respectés dans les délais ». Sur ce point, le ministre flamand adopte l'avis favorable du 12 janvier 2012 de l'Agence flamande des routes et de la circulation. À ce sujet, il y a lieu de d'abord préciser que les éléments de l'affaire indiquent que l'agence a formulé le 12 janvier 2012 un avis favorable « conditionnel » considérant la réalisation dans les délais des travaux de désenclavement nécessaires comme une « obligation (de moyen) » mais pas comme une « garantie en béton ». Ce n'est que le 12 mars 2012 que l'Agence flamande des routes et de la circulation « précise » que son avis a une portée « favorable » parce que rien n'indique que les engagements en matière de mobilité ne seront pas atteints ou ne pourront pas l'être. Il faut en outre constater que la Commission régionale des autorisations écologiques a rendu un avis défavorable le 14 mars 2012 au motif qu'il « y a toutefois encore lieu de demander et d'obtenir une dispense EIE de même qu'une autorisation écologique pour l'infrastructure de désenclavement nécessaire » et qu'il « ne peut être tenu compte d'événements futurs incertains dans l'appréciation des problèmes de mobilité occasionnés par la circulation des voitures et de poids lourds inhérente aux installations ».

Sans devoir s'attarder davantage sur les opinions évolutives de l'Agence flamande des routes et de la circulation, le Conseil d'État constate que, hormis la mention de l'accomplissement de « la première démarche concrète » du fait de l'approbation de la note de projet par la Commission provinciale d'audit

du 5 juillet 2011 pour le marché d'étude du projet d'infrastructure sur le R22 Woluwelaan, l'avis de cette agence ne mentionne pas de faits ou de développements concrets permettant de considérer comme établis que tous les « engagements » seront respectés dans les délais. L'arrêté attaqué ne mentionne pas non plus de tels faits ou de tels développements.

Dans sa requête, s'il est vrai que la partie intervenante considère que « plusieurs travaux ont déjà connu une réalisation concrète », à y regarder de plus près, cette « réalisation concrète » consiste - outre les éléments figurant dans l'avis de l'Agence flamande des routes et de la circulation – en ce que le Gouvernement flamand a prévu des enveloppes budgétaires pour divers programmes d'investissements, que le Ministre-Président a fait en janvier 2012 une déclaration concernant le financement des mesures d'accompagnement liées au projet, qu'en réponse à deux questions parlementaires, le Ministre flamand de la Mobilité et des Travaux publics a garanti que les budgets nécessaires seront prévus et que les travaux seront réalisés à temps sur le R22 Woluwelaan et qu'« une procédure de projet EIE est actuellement en cours pour le réaménagement du R22 ».

21. Si la partie défenderesse s'est déjà engagée dans la convention Brownfield à « ne procéder à une adaptation des obligations » que pour des raisons « d'intérêt public ou pour des difficultés qu'il n'est pas possible de corriger ou de résoudre raisonnablement (comme par exemple les incidences environnementales qu'il est impossible de limiter en recourant à des mesures correctrices) » (cf. l'article 3 de l'addendum du 21 mai 2010), il n'est pas pour autant permis de méconnaître *de facto* les objectifs fondamentaux de l'obligation d'autorisation écologique en présentant les travaux d'infrastructure, non encore autorisés mais jugés nécessaires, comme étant quasiment réalisés et d'ainsi ignorer par avance les droits que les tiers intéressés puissent directement dans les procédures d'autorisation instituées par décret.

Pour les motifs invoqués ci-dessus, le Conseil d'État estime que la partie défenderesse n'a pas agi prudemment en concluant que les incidences environnementales des installations autorisées peuvent être ramenées à des

proportions acceptables.

Dans cette mesure, les deuxième et quatrième branches du moyen unique sont sérieuses.

B. Préjudice grave difficilement réparable

Point de vue des parties

22. Dans la requête, les parties requérantes exposent ce qui suit pour justifier du préjudice grave difficilement réparable :

« 53. Nuisances structurelles dues à la circulation comme préjudice grave.

Il est un fait établi que les voiries entourant les abords des entreprises des parties requérantes et de la zone du projet, sont déjà à l'heure actuelle, complètement saturées. Différentes études le confirment :

- Le rapport « Indicateurs de congestion routière du réseau de routes principales Flandre 2010 » montre que 18 des 40 tronçons routiers les plus saturés du réseau de voiries principales de la Flandre se situent sur le Ring de Bruxelles (le 'R0') à hauteur et aux abords de la zone du projet et des entreprises des parties requérantes.

Dans le rapport, on peut notamment lire qu'un seuil de 10 heures est utilisé comme seuil de saturation. Les tronçons routiers d'une valeur de 10 ou plus sont considérés comme saturés et, par conséquent, particulièrement vulnérables. À lui seul le R0 entre Vilvorde et Malines (le 'viaduc de Vilvorde') doit tourner 15 heures par jour à une capacité disponible totale pour pouvoir absorber les volumes quotidiens actuels. Ce n'est pas pour rien que le centre routier flamand conclut que le ring de Bruxelles connaît un degré très élevé de saturation.

- Le rapport cité ci-dessus montre également que le ring de Bruxelles engrange de très mauvais résultats sur divers autres points en ce qui concerne la fluidité du trafic. Ainsi, à titre d'exemple, il ressort qu'en 2010, le ring était responsable de pas moins de 23% de l'ensemble des files en Flandre. Si l'on ne prend en considération que la plage horaire de 12.00-24.00 heures, ce pourcentage s'élève même à 31%.

- Le 'Rapport sur la mobilité en Flandre' indique en ce qui concerne la saturation :

'Le tableau ci-dessous fait apparaître les 10 tronçons routiers qui sont les plus saturés selon les comptages de la circulation du SPF MOB. C'est essentiellement le ring de Bruxelles qui connaît les plus gros problèmes de saturation de même que le ring d'Anvers et l'échangeur de Courtrai. Il n'empêche que

sur bon nombre d'autres tronçons routiers, le seuil de saturation de 75% est dépassé'.

(...)

- Les comptages de la circulation routière de la Division Routes et Circulation de 2007 montrent que sur les 25 points les plus congestionnés en Flandre, 19 sont situés en Brabant flamand, dont pas moins de 12 sur le ring de Bruxelles et donc à proximité immédiate de la zone du projet et des entreprises des parties requérantes.

En outre, il est incontestable que le projet Uplace générera un surcroît de trafic. La députation du conseil provincial du Brabant flamand estime ce surcroît de trafic à pas moins de 25.000 véhicules supplémentaires par jour, ce qui revient à 9.500.000 mouvements supplémentaires de véhicules par an.

Le degré actuel de saturation du réseau routier, combiné au flux circulatoire qu'engendrera le projet Uplace, sera indubitablement une source supplémentaire de nuisance structurelle due à la circulation sur le réseau routier. La viabilité des entreprises des parties requérantes s'en trouvera gravement préjudiciée. En effet, ces entreprises seront quasiment inaccessibles pour leur clientèle et les différents fournisseurs, ce qui aura évidemment des répercussions économiques.

L'inaccessibilité de leur entreprise implique que les parties requérantes sont par définition confrontées à un préjudice grave.

54. Le préjudice est en outre difficilement réparable.

Ce préjudice sera en outre difficilement réparable. En effet, comme il a déjà été indiqué ci-dessus, toute la problématique de mobilité ne pourra être contenue dans les limites de l'acceptable que moyennant la réalisation de différents travaux d'infrastructure d'envergure. Il n'existe toutefois aucune certitude que ces travaux soient effectivement exécutés, *a fortiori* avant l'inauguration du projet Uplace.

Les parties requérantes apportent suffisamment d'éléments de fait concrets prouvant que, dans ces circonstances, elles subissent effectivement un préjudice grave difficilement réparable ».

23. Dans sa note, la partie défenderesse souligne que la condition de suspension concernant le préjudice grave difficilement réparable suppose que les parties requérantes démontrent le caractère urgent de leur demande, qu'il ressort des éléments de la présente affaire que la réalisation du projet débutera au plus tôt en 2015, que, les travaux de mobilité ayant été imposés comme condition spéciale d'exploitation, Uplace peut difficilement ouvrir avant que les travaux de mobilité nécessaires aient été autorisés et réalisés, qu'avant la réalisation de ces travaux, les portes ne peuvent être ouvertes à la clientèle, qu'en égard à « l'actuel état d'avancement des affaires » au Conseil d'État, il sera statué sur le recours en annulation dans les deux ou trois ans, que dans ces circonstances, il n'est pas démontré qu'un éventuel arrêt d'annulation ne pourrait pas remédier aux

prétendus problèmes de mobilité, que le préjudice que les parties requérantes pourraient subir serait de nature purement financière et qu'elles ne prouvent pas qu'un tel préjudice ne pourrait pas être réparable.

24. La partie intervenante expose que le préjudice soulevé par les parties requérantes ne découle pas de l'arrêté attaqué mais qu'il « se situe au niveau du plan d'exécution spatial » qui permet des activités commerciales dans la zone du projet et qui crée les prétendues effets « nuisibles » sur la mobilité. À cet égard, elle fait référence aux prescriptions du PESR ZSFB, que les parties requérantes n'attaquent pas, qui fixent la superficie maximale des activités commerciales et elle affirme que l'exposé concernant le préjudice grave difficilement réparable est entièrement axé sur le préjudice que pourraient subir les première et deuxième parties requérantes, alors que les troisième et quatrième parties requérantes négligent par contre de tenir compte de la condition de suspension. En ce qui concerne les prétendus problèmes de mobilité évoqués par les première et deuxième parties requérantes, la partie intervenante souligne qu'une personne morale ne peut pas subir un tel préjudice, que les première et deuxième parties requérantes ne rendent pas plausible que l'exploitation autorisée aura pour effet d'accroître significativement la circulation, que le ring de Bruxelles est déjà saturé de sorte qu'il n'est pas démontré que l'exécution de l'arrêté attaqué accroîtra le préjudice sur ce plan et que les prétendus embarras de circulation structurels supplémentaires sont purement hypothétiques. Ensuite, la partie intervenante souligne, en répétant ce qui a déjà été exposé dans les exceptions de recevabilité soulevées, que l'arrêté attaqué ne concerne qu'une autorisation écologique pour un « certain nombre d'établissements et d'activités soumis à autorisation », que les critiques formulées à l'encontre de l'intégralité du projet Uplace ne doivent pas être examinées dans le cadre de la présente demande, que les effets sur la mobilité ont en outre été largement pris en compte dans le projet EIE, qu'il résulte de ce rapport que la thèse des parties requérantes manque en fait dès lors que, eu égard à l'effet de refoulement, les conséquences du projet sur la mobilité sont considérées comme infimes ou légèrement négatives, que le service EIE a estimé dans son rapport d'approbation du 31 janvier 2011 que le projet EIE contient suffisamment d'informations pour donner à l'aspect environnemental, y compris les aspects relatifs à la mobilité, une

véritable place dans le processus décisionnel, que l'attention nécessaire a en outre été portée à ces aspects dans l'arrêté attaqué, que l'autorisation écologique attaquée dépend de la condition spéciale qui précise que dans la convention Brownfield et dans la convention de principe Mobilité Uplace Machelen, les engagements pris par l'exploitant en matière de mobilité et qui sont à sa charge sont entièrement respectés et, du reste, exécutés dans les délais, que plusieurs de ces mesures sont déjà sur le point d'être exécutées. Enfin, la partie intervenante observe que le siège d'exploitation de la première partie requérante est situé dans une impasse, que les accès au projet Uplace et ses sorties ne passent pas par ce siège d'exploitation, qu'aucune des parties requérantes n'accorde d'attention à la question de savoir comment l'arrêté attaqué porte préjudice à la poursuite de leur objet social, que le préjudice invoqué, même s'il peut être admis, n'est pas difficilement réparable, qu'il ressort des comptes annuels des première et deuxième parties requérantes qu'elles ont engrangé l'an dernier un bénéfice, l'une de 35.908 euros et l'autre de 25.520 euros, que rien n'indique que l'exécution de l'arrêté attaqué porte atteinte à la viabilité des entreprises concernées, qu'elle conduirait à leur faillite ou qu'elle provoquerait le déclin de l'activité économique, qu'aucune pièce ne prouve non plus que l'exécution immédiate de l'arrêté attaqué retire des opportunités commerciales dans une mesure telle qu'elle menacerait la survie même de leur entreprise et que le préjudice invoqué est en fait par conséquent un préjudice théorique, financier, qui n'est pas difficilement réparable.

Appréciation

25. Selon la requête, l'exécution de l'arrêté attaqué constitue une sérieuse menace pour la viabilité des « entreprises des parties requérantes ». Les troisième et quatrième parties requérantes, étant des organisations de défense des intérêts des « petites entreprises indépendantes » et n'exerçant dès lors pas en tant que telles d'activité à proximité du projet Uplace, force est de constater comme la partie intervenante que les développements relatifs au préjudice grave difficilement réparable concernent les première et deuxième parties requérantes. Les troisième et quatrième parties requérantes n'invoquent pas de préjudice grave difficilement réparable, de sorte qu'en ce qui les concerne, la demande de

suspension est rejetée.

26. Le projet EIE affirme que « la circulation engendrée sera considérable ». L'arrêté attaqué qualifie lui aussi le trafic inhérent aux installations de « considérable ». Selon la décision prise en première instance par la députation de la province du Brabant flamand, Uplace attend « chaque année 8 millions de visiteurs, ce qui correspond à 25.000 mouvements de véhicule par jour ». L'ordre de grandeur du nombre de mouvements de véhicule n'est pas contesté avec sérieux par la partie défenderesse, ni par la partie intervenante.

Bien que cela soit assurément moins vrai pour la première partie requérante, il est admis que l'arrêté attaqué entraîne en tout cas pour la deuxième partie requérante de sérieux risques en matière de mobilité, lesquels ne se limitent pas à un préjudice d'ordre purement financier.

27. Il ne ressort pas du dossier administratif que la réalisation du projet ne sera entamée qu'en 2015 au plus tôt, comme l'objecte la partie défenderesse. Lorsque le dossier fait état de la date du 30 juin 2015, il vise manifestement la date ultime d'achèvement de l'aménagement des mesures d'accompagnement liées au projet. Pour sa part, la partie intervenante n'a nulle part exprimé l'intention d'attendre l'achèvement des travaux d'infrastructure nécessaires avant d'entamer la construction du complexe immobilier. L'autorisation écologique attaquée, qui est devenue exécutoire du fait de l'octroi de l'autorisation urbanistique correspondante, concerne par ailleurs notamment des activités présentant un lien avec l'exécution des travaux de construction (c'est par exemple le cas pour le drainage autorisé).

28. Les effets nuisibles sur la mobilité ne peuvent pas être attribués exclusivement au plan d'exécution spatial permettant les activités commerciales sur la zone du projet. Ils sont au moins tout autant liés, même davantage encore, à l'octroi d'une autorisation écologique.

Dans la mesure où la partie intervenante estime pouvoir tirer des arguments destinés à réfuter le préjudice grave difficilement réparable des aspects

touchant au fond de l'affaire, il est fait référence aux branches jugées sérieuses du moyen unique. Il suffit également de se reporter à ce qui a été exposé dans l'appréciation de la recevabilité de la demande.

29. Eu égard à l'envergure du projet envisagé, le Conseil d'État estime subsidiairement qu'une suspension servirait davantage les intérêts des parties à l'instance qu'une annulation ultérieure d'une autorisation, qui aura entre-temps été mise à exécution. À cet égard, ni la partie intervenante ni la partie défenderesse ne font valoir des motifs suffisamment sérieux pour justifier de négliger le préjudice grave difficilement réparable que la deuxième partie requérante risque de subir au profit de l'intérêt de la partie intervenante à vouloir réaliser immédiatement une autorisation, à première vue illégale, sans se préoccuper de la naissance de situations potentiellement irréversibles, lesquelles hypothéqueraient gravement le rétablissement de la légalité après un arrêt d'annulation postérieur.

30. Ce qui précède permet de considérer que l'exécution forcée de l'arrêté attaqué peut causer un préjudice grave difficilement réparable à la deuxième partie requérante, au sens de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

31. Il s'ensuit qu'il est satisfait aux conditions énoncées à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué.

VII. Connexité

32. Conformément à l'article 60 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État – applicable aux procédures en référé par application de l'article 44 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État – il peut être décidé de joindre les affaires « s'il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt sur plusieurs affaires ». La connexité peut être

ordonnée dès lors qu'elle se justifie dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il convient de joindre la présente affaire en vue de l'examen au fond des recours en annulation pendants contre le même arrêté du Ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et de la Culture.

DÉCISION

1. La demande d'intervention dans le référé administratif de la S.A. Uplace est accueillie.

2. Le Conseil d'État ordonne la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et de la Culture du 30 mai 2012 déclarant fondés les recours introduits contre la décision de la députation de la province du Brabant flamand du 14 septembre 2011, refusant à la S.A. Uplace l'autorisation écologique pour l'exploitation d'un complexe immobilier, situé dans la commune de Machelen, sur un terrain délimité par la Woluwelaan, la Beaulieustraat, la Rittwegerlaan et la Nieuwbrugstraat, annulant la décision et accordant à la S.A. Uplace l'autorisation écologique demandée.

3. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté suspendu.

4. Les affaires A. 205.728/VII-38.599, A. 205.785/VII-38.608, A. 205.819/VII-38.610, A. 205.820/VII-38.611, A. 205.955/VII-38.618, A. 205.977/VII-38.619, A. 205.991/VII-38.624 et A. 206.070/VII-38.628 sont jointes.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, à l'audience publique du dix-huit décembre deux mille douze, par le Conseil d'État, VII^e chambre, composée de :

Eric Brewaeys,	président de chambre faisant
	fonction,
Carlo Adams,	conseiller d'État,
Peter Sourbron,	conseiller d'État,
assisté par	
Elisabeth Impens,	greffier.

Le greffier

Le président

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys

**TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.**