

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.347 du 11 octobre 2017

206.518/XV-2066

En cause: **1. l'a.s.b.l. INTER-ENVIRONNEMENT
BRUXELLES** (en abrégé **IEB**),
 **2. l'a.s.b.l. ATELIER DE RECHERCHE
ET D'ACTION URBAINES** (en abrégé **ARAU**),
 **3. l'a.s.b.l. BRUSSELS RAAD
VOOR HET LEEFMILIEU** (en abrégé **BRAL**),
 **4. l'a.s.b.l. BOND BETER LEEFMILIEU
VLAANDEREN** (en abrégé **BBL**),
 **5. l'a.s.b.l. UNIE VAN ZELFSTANDIGE
ONDERNEMERS VLAAMS-BRABANT**
(en abrégé **UNIZO REGIO VLAAMSE-BRABANT
& BRUSSELS**),
 **6. l'a.s.b.l. UNIE VAN ZELFSTANDIGE
ONDERNEMERS** (en abrégé **UNIZO**),
 7. VAN LIEFFERINGE René,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Jacques SAMBON, avocat,
 rue des Coteaux 227
 1030 Bruxelles,

contre:

1. la ville de Bruxelles,
 2. la Région de Bruxelles-Capitale,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
 place de Jamblinne de Meux 41
 1030 Bruxelles.

Parties intervenantes:

1. la s.a. EQUILIS-GROUPE MESTDAGH,
 2. la s.a. NOUVEAUX ENTREPÔTS ET GARAGES,
 ayant élu domicile chez
 M^e Michel SCHOLASSE, avocat,
 chemin de Stocquoy 1-3
 1300 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 1^{er} octobre 2012, l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles (en abrégé IEB), l'a.s.b.l. Atelier de Recherche et d'action Urbaine (en abrégé ARAU), l'a.s.b.l. Brusselse Raad Voor het Leefmilieu (en abrégé BRAL), l'a.s.b.l. Bond Beter Leefmilieu Vlanderen (en abrégé BBL), l'a.s.b.l. Unie

van Zelfstandige Ondernemers Vlaams-Brabant (en abrégé UNIZO regio Vlaamse-Brabant & Brussels) et René Van Liefferinge poursuivent l'annulation de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 19 juillet 2012 octroyant à la s.a. Equilis - Groupe Mestdagh un permis d'urbanisme pour le bien sis quai des Usines, 158- 159b (13ème division, section F, parcelles n°6081, 599t2, 599s2, 599n2, 59912, 599p2, 599r2), tendant:

- à la construction, après démolition, d'un complexe de 61.543 m² (y compris «la Cathédrale») constitué d'un pôle de grands commerces spécialisés (51.459 m²), de commerces alimentaires (2.000 m²) et d'unités d'activités productives (6.084 m²) avec 1.653 emplacements de parking couvert,

- à l'aménagement d'une voirie de desserte privée et de ses abords sur le site du Centre européen des fruits et légumes (CEFL) au dessus des pertuis de la Senne et du Maelbeek - terrain appartenant à la ville de Bruxelles -, se raccordant au boulevard Lambermont,

- aux aménagements du quai des Usines accessoires au projet,

- au déplacement (démolition et reconstruction à l'identique) d'une partie d'un bâtiment frigorifique (1.542 m²) du Centre européen des fruits et légumes (CEFL) appartenant à la ville de Bruxelles,

- au maintien, à la rénovation et à la réaffectation d'un bâtiment existant, à savoir le bâtiment dit «la Cathédrale»,

- au maintien et à la rénovation de deux bâtiments (620 m²) jouxtant le Familistère voisin ayant fait l'objet du permis 04/PFU/174408,

- et à l'aménagement d'aires de déambulation minéralisées (16.986 m²) ouvertes ou semi-ouvertes entre les bâtiments.

II. Procédure

Une ordonnance du 17 décembre 2012 a accueilli les requêtes en intervention introduites le 28 novembre 2016 par la s.a. Equilis-Groupe Mestdagh et par la s.a. Nouveaux Entrepôt et Garages.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 12 mai 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 30 mai 2017 à 9 heures 30.

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

M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Gaëtan VANHAMME, *loco* M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour les parties adverses, et M^{es} Michel SCHOLASSE & Aurélie TRIGAUX, avocats, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

A. Quant à la demande de certificat d'urbanisme

Le 12 novembre 2008, la s.a. Equilis, Groupe Mestdagh, a introduit une demande de certificat mixte d'urbanisme et d'environnement ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un pôle commercial d'activités productives. Le projet est localisé sur l'ancien site industriel des usines Godin. Ce site comprend un immeuble classé (le Familistère), qui fait l'objet d'une rénovation afin d'y réinstaurer une fonction de logement; cet immeuble n'est pas visé par le projet.

Ont été notamment joints à cette demande:

- un projet de cahier des charges;
- une note préparatoire à l'étude d'incidences;

- une note explicative;
- différentes attestations de propriété.

La superficie de plancher du projet est de 40.382 m², entièrement consacrées à l'activité commerciale, et le nombre total d'emplacements de parking est de 1.740.

Il a été accusé réception de cette demande par un courrier de la ville de Bruxelles du 24 décembre 2008. À cette occasion, le dossier a également été déclaré complet.

Dans le cadre de l'instruction de la demande, des avis ont été sollicités et rendus par les autorités concernées.

Sont ainsi parvenus à la ville de Bruxelles les avis:

- de la S.T.I.B. du 12 janvier 2009;
- d'Infrabel du 22 janvier 2009;
- de l'I.B.G.E. du 27 janvier 2009;
- de la Commission Royale des Monuments et des Sites du 30 janvier 2009;
- de la S.D.R.B. du 3 février 2009;

Par un courrier du 24 février 2009, l'I.B.G.E. a informé la ville de Bruxelles de ce que la demande de certificat de classe I A avait été déclarée complète le 17 février 2009.

Par un courrier du 8 mai, le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles- Capitale a sollicité de la ville de Bruxelles la mise à l'enquête publique du projet de cahier des charges de l'étude d'incidences sur l'environnement. Cette enquête a été organisée sur le territoire de la ville de Bruxelles du 22 mai au 5 juin. À cette occasion, différentes réclamations sont parvenues à l'administration communale.

Après avoir entamé l'examen de la demande au cours d'une première séance du 16 juin, la commission de concertation a émis un avis favorable au projet en sa séance du 7 juillet.

En sa séance du 6 mai 2010, le comité d'accompagnement a clôturé la phase relative à l'étude d'incidences du projet sur l'environnement en soulignant la qualité du travail réalisé par le chargé d'études et l'intérêt des alternatives proposées.

Le 3 novembre 2010, en application de l'article 138 du CoBAT, la s.a. Equilis, Groupe Mestdagh, a amendé son projet afin de tenir compte des conclusions

de l'étude d'incidences sur l'environnement. Dans cette nouvelle demande, la superficie de plancher du projet passe de 40.382 m² à 61.552 m², le projet intégrant désormais 5281 m² d'activités productives et 56.271 m² de commerce. Le nombre total d'emplacements de parking passe de 1740 à 1613. Les amendements apportés au projet initial consistent notamment à ramener le niveau inférieur des commerces au niveau du quai, à conserver et réhabiliter le bâtiment dit «la Cathédrale», à ouvrir le projet sur l'extérieur, à inclure des activités productives et à améliorer la mobilité interne du site. Ils impliquent une révision de l'organisation des bâtiments.

Par un arrêté du 17 mars 2011, publié au *Moniteur belge* du 14 avril 2011, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de ne pas entamer la procédure de classement comme ensemble de la totalité du site des anciennes usines Godin sis quai des Usines 158-159B à Bruxelles. En revanche, cet arrêté impose des conditions à la délivrance d'un certificat d'urbanisme en imposant:

- le maintien / rénovation de l'immeuble dit «Cathédrale»;
- le maintien / rénovation des deux bâtiments voisins du Familistère;
- l'intégration dans le projet d'éléments de nature à préserver la valeur mémorielle du site.

Compte tenu des modifications apportées au projet, une nouvelle enquête publique a été organisée sur le territoire de la ville de Bruxelles du 17 avril au 16 mai. Différentes réclamations ont été déposées.

Dans le cadre de cette nouvelle demande, sont parvenus à la ville de Bruxelles les avis:

- de la C.R.M.S. du 6 juin 2011; cet avis est défavorable, au motif que le projet ne rencontre pas les préoccupations énoncées dans l'arrêt du Gouvernement du 17 mars 2011 relatif au site des usines Godin;
- de la S.T.I.B. du 23 juin 2011;
- de l'I.B.G.E. du 29 juin 2011;
- de Vivaqua du 1^{er} juillet 2011.

Après une première séance le 24 mai, la commission de concertation a émis en sa séance du 28 juin un avis favorable.

Le 7 juillet, sur la base du rapport établi par le département Urbanisme de l'administration communale, le collège des bourgmestre et échevins a émis un avis favorable conditionnel. Le fonctionnaire délégué a également émis un avis favorable conditionnel en date du 2 août.

Par une délibération du 8 septembre, le collège a délivré le certificat d'urbanisme sollicité. Il est assorti de conditions formulées comme suit:

- «1. en ce qui concerne l'esthétique:
 - 1.1 prévoir des ouvertures dans les façades du côté quai des Usines;
 - 1.2 porter une attention particulière à la qualité des cheminements piétons le long du quai des Usines et boulevard Lambermont;
 - 1.3 porter un soin particulier au traitement de la façade aveugle induite par la démolition des quelques cellules frigorifiques;
 - 1.4 assurer une cohérence à travers tout le site pour ce qui concerne le mobilier urbain, la signalisation, les enseignes et l'éclairage;
2. en ce qui concerne le patrimoine:
 - 2.1 maintenir et rénover le bâtiment dit la cathédrale pour une affectation adéquate et accessible au public, en préservant au maximum sa structure et des éléments intérieurs d'origine encore en place (colonnes, planchers et charpentes en bois);
 - 2.2 mettre en valeur ce bâtiment et lui attribuer une fonction adéquate et accessible au public;
 - 2.3 conserver, rénover et donner une fonction adéquate aux deux petits immeubles voisins du Familistère; l'emprise au sol de ces deux petits immeubles peut en cas de besoin être légèrement agrandie;
 - 2.4 prévoir l'intégration au projet d'éléments de nature à préserver la valeur mémorielle du site;
3. en ce qui concerne l'affectation:
 - 3.1 prévoir la possibilité d'implanter des commerces alimentaires mais limités à 2000 m²;
 - 3.2 prévoir des commerces de proximité, notamment du côté du Familistère;
 - 3.3 installer une crèche sur le site;
 - 3.4 augmenter les superficies d'activités productives jusqu'à minimum 8000 m², cette augmentation étant obtenue par une réduction des surfaces commerciales et donc sans modification du gabarit des bâtiments;
4. en ce qui concerne la circulation
 - 4.1 présenter avec la demande de permis:
 - a) un schéma de circulation pour piétons, cyclistes, personnes à mobilité réduite et véhicules autour des bâtiments, séparant la circulation rapide de la circulation lente, en liaison avec les constructions et activités voisines;
 - b) une note décrivant l'horaire d'ouverture des espaces semi-publics;
 - c) une note décrivant les mesures de sécurité sur le site du pôle commercial;
5. en ce qui concerne la Senne et les impétrants:
 - 5.1 présenter avec la demande de permis:
 - a) un plan d'implantation et des coupes pour le pertuis de la Senne, pour le réseau d'égouttage/collecteur et pour les autres impétrants sur ou en bordure du site;
 - b) une note de stabilité avec des plans à l'appui;
 - c) une note et des plans détaillés décrivant les éventuelles adaptations en relation avec la voirie privée, avec le réaménagement des voiries régionales autour et avec les bâtiments projetés;
 - d) un plan des éventuelles servitudes en sous-sol (à respecter/à créer) à établir en collaboration avec la ville;

e) les engagements nécessaires permettant aux opérateurs publics l'accessibilité, l'entretien et les réparations éventuelles à ces infrastructures souterraines;

6. en ce qui concerne les voies de circulation et de passage public sur sol privé:

6.1 présenter avec la demande de permis:

- a) un plan d'alignement à établir en collaboration avec la ville de Bruxelles;
- b) un projet d'engagement unilatéral pour la prise en charge par le demandeur de l'aménagement intégral de la voirie privée, de ses abords et des frais de procédures y relatifs;
- c) un projet d'engagement unilatéral de passage public sur sol privé avec un plan des emprises (voirie et éventuelles aires de déambulation/passages piétons et cyclistes);

6.2 la nouvelle voirie de desserte privée doit être réalisée suivant le cahier des charges type CCT-2000 et des indications techniques de la ville pour être cédée gratuitement à la ville à la première demande du collègue des bourgmestre et échevins.».

B. Quant à la demande de permis d'urbanisme

Le 11 novembre 2011, la s.a. Equilis, Groupe Mestdagh, a introduit une demande de permis d'urbanisme portant sur des bâtiments sis à 1000 Bruxelles, quai des Usines, n° 112 à 154, 158, 158A, 158B, 159, 159A, et 159B.

Cette demande «a pour objet:

- la démolition des bâtiments existants,
- la construction et l'exploitation d'un pôle commercial et d'activités productives et de ses abords,
- la réalisation de voiries d'accès sur le site du Centre Européen des Fruits et Légumes (CEFL),
- le maintien et la rénovation de trois bâtiments existants, à savoir le bâtiment dit “la Cathédrale” et deux maisons jouxtant le Familistère voisin,
- le déplacement (démolition et reconstruction à l'identique) d'une partie du bâtiment industriel (un frigo du CEFL),
- les aménagements du quai des Usines accessoires au projet».

Ont été joints à cette demande:

- une note explicative;
- un rapport intitulé «Etude préliminaire de vent autour du centre commercial *Just under the sky*: évaluation du confort piéton aux entrées du centre en vue du dépôt du permis unique»;
- une étude de faisabilité intégrée;
- une note de stabilité relative au pertuis de la Senne;
- un reportage photographique;

- le formulaire «Statistique des permis de bâtir»;
- les attestations de propriété;
- différents plans;
- une «*Green Chart*»;
- les formulaires de proposition PEB et les rapports PEB synthétique.

La superficie de plancher du projet est de 61.543 m², soit davantage que dans la première demande de certificat d'urbanisme, mais légèrement moins que dans la seconde. Le nombre total d'emplacements de parking est de 1.613, comme dans la seconde demande.

L'avis du SIAMU a, quant à lui, été communiqué en date du 21 décembre 2012, avis auquel l'auteur du projet a entendu répondre en proposant différentes solutions.

S'agissant d'un projet mixte, une demande de permis d'environnement a été introduite en date du 30 janvier 2012. Il a été accusé réception du dossier complet de cette demande en date du 16 avril suivant.

Le 2 février 2012, la ville de Bruxelles a sollicité l'avis de la Commission Royale des Monuments et des Sites (C.R.M.S.). Le 29 février, la C.R.M.S. a émis un avis défavorable, estimant en substance que le projet est resté inchangé, qu'il ne répond pas aux conditions émises par le Gouvernement dans son arrêté du 17 mars 2011 précité et qu'il ne tient pas compte des orientations du schéma directeur Schaerbeek-Formation.

Par une délibération du 8 mars, le collège des bourgmestre et échevins a estimé qu'il n'était pas légalement requis d'organiser une nouvelle enquête publique dès lors que l'étude d'incidences sur l'environnement et les mesures particulières de publicité avaient été réalisées dans le cadre de l'examen de la demande de certificat d'urbanisme.

L'accusé de réception de la demande de permis d'urbanisme a été délivré le 23 mars 2012. À cette occasion, le dossier a également été déclaré complet.

Dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, les avis suivants ont été rendus par les autorités concernées.

Sont ainsi parvenus à la ville de Bruxelles les avis:

- du département Espaces Verts de la ville de Bruxelles du 12 mars 2012;
- de la S.T.I.B. du 22 mars 2012;

- de Vivaqua des 29 mars et 8 juin 2012, énonçant certaines conditions;
- de la direction Trafic de la zone de Police du 13 avril 2012;
- de la S.D.R.B. du 27 avril 2012;
- de Bruxelles Mobilité du 19 juin 2012.

Par un courrier du 25 mai, la C.R.M.S. a fait part à la ville de Bruxelles d'un avis complémentaire portant spécifiquement sur le projet «Cathédrale - valorisation culturelle de la tour Sud».

Le 7 juin, sur la base du rapport établi par le département Urbanisme de l'administration communale, le collège a émis un avis favorable conditionnel. Le fonctionnaire délégué a émis un avis favorable conditionnel en date du 16 juillet. Des plans modificatifs destinés à rencontrer ces conditions ont été déposés.

Par une délibération du 19 juillet 2012, le collège des bourgmestre et échevins a délivré le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Ce permis a été notifié à l'administration régionale et à la demanderesse de permis par des courriers recommandés du 31 juillet.

Une demande de permis modificatif, dont il a été accusé réception le 19 février 2015, vise à:

«Modifier le permis 21U/11 (projet *Just Under The Sky*) délivré le 31/07/2012 portant sur un complexe de commerces et d'activités productives (projet en construction); Augmenter la superficie plancher de 4.870 m² (de 61.543 m² à 66.413 m²; commerces de 53.459 m² à 58.457 m², activités productives de 8.084 m² à 7.267 m²; équipement d'intérêt collectif de 0 à 689 m²); Diminuer l'emprise au sol: de 29.697 m² à 25.519 m²; Etendre le parking souterrain de 49 places (de 1.653 à 1.702); Adapter localement l'implantation, le gabarit et le développement du volume; modifier ponctuellement le traitement de façade; reconfigurer les issues de secours».

Ce permis modificatif a été attaqué par le requérant. Le recours est enrôlé sous le n° 218.556/X-16.535.

IV. Recevabilité

A. Argumentation des parties adverses

Considérant que les parties adverses contestent l'intérêt des requérants au recours;

Considérant qu'à propos des quatre premières requérantes, elles citent les conditions à remplir pour que ces associations soient recevables à introduire une requête en annulation, soit en substance que leur but statutaire ne se confonde pas avec l'intérêt général ou avec l'intérêt personnel de leurs membres et qu'elles justifient «d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la légalité requise et sur base de la spécialisation des personnes morales, en lien étroit avec leur objet social»; qu'elles invoquent l'arrêt n° 152.037, du 30 novembre 2005, qu'elles écrivent: «une association requérante qui a un objet social général qui s'étend à tout le territoire d'une Région (wallonne en l'espèce) n'a pas intérêt à l'annulation d'un acte qui n'est susceptible de produire que des effets de portée non générale sur un territoire géographiquement bien localisé» et «une association dont l'objet social est précis et s'exerce sur un territoire bien délimité, n'a encore intérêt à un recours en annulation dirigé à l'encontre d'un acte particulier que si cet acte lui cause personnellement préjudice, c'est-à-dire porte atteinte à son objet social»; qu'elles décrivent les caractéristiques du permis attaqué et de sa localisation, qui ne comprend aucun site protégé, et rappellent que le certificat d'urbanisme n'a pas été attaqué; qu'elles estiment que la «défense de l'intégrité et de la diversité des environnements et la promotion d'un milieu de vie de qualité» ne se distinguent pas de l'intérêt général;

qu'à propos d'Inter-Environnement Bruxelles, elles observent que son objet social s'étend à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale alors que le projet a une portée locale limitée, qu'il n'entraîne pas la disparition d'un habitat bruxellois traditionnel puisqu'il s'agit de parcelles désaffectées en zone d'industries urbaines, et que la requête n'indique pas en quoi le projet porterait atteinte à l'objet social de la requérante; qu'elles considèrent que les «intérêts» invoqués ne se distinguent pas de l'intérêt général ou de l'intérêt de tout citoyen de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'elles défendent les mêmes arguments à propos de l'a.s.b.l. *Brusselse Raad voor het Leefmilieu*;

qu'elles relèvent que le champ d'action de la quatrième requérante (BBL) est le territoire de la région flamande; qu'elles invoquent l'arrêt n° 107.820, du 13 juin 2002 et estiment que rien ne permet d'affirmer que le projet serait susceptible d'avoir des incidences en région flamande et qu'elles concerneraient une grande partie du territoire de cette région;

qu'à propos de la deuxième requérante (ARAU), elles observent qu'elle a une sphère géographique d'action imprécise puisque «les actions et activités visent, en ordre principal, la réalisation de ses objectifs dans la Région de Bruxelles-Capitale»; qu'elle souligne que la requête ne permet pas de cerner l'atteinte à l'objet social, rien n'indiquant en quoi le projet n'améliorerait pas la qualité de vie de l'ensemble de la population;

que pour les cinquième et sixième requérantes (UNIZO), elles citent un extrait de l'arrêt n° 182.596 du 29 avril 2008 et constatent que ces deux a.s.b.l. prétendent agir eu égard aux affectations autorisées (lire l'implantation d'un centre commercial) mais sans jamais justifier en quoi une proportion considérable de leurs membres seraient concernés, ce qui s'apparente à une action populaire;

que quant au septième requérant, elles considèrent que la distance de 960 mètres qui sépare son domicile du lieu du projet ne permet pas de le considérer

comme un riverain et relèvent qu'il ne dispose d'aucune vue directe sur le projet en ce qu'il en est séparé par un îlot d'habitations, le parc du château royal de Laeken, deux voiries, le canal et les bâtiments déjà existants le long du canal;

qu'elles maintiennent cette argumentation dans leur dernier mémoire;

B. Argumentation des requérants

Considérant que, pour la quatrième requérante (BBL), la requête invoque l'article 2 des statuts, qu'elle reproduit, constatant que son objet social concerne la protection de l'environnement et du cadre de vie et qu'elle est concernée par les impacts trans-régionaux du projet;

que, pour les cinquième et sixième requérantes (UNIZO), la requête reproduit respectivement les articles 6 et 3 de leurs statuts et indique que «compte tenu de leur objet social, de la défense de leurs membres et des moyens invoqués, ces associations ont intérêt au recours notamment au regard des affectations que permet le permis litigieux»;

qu'elle précise, à propos du septième requérant, qu'il habite dans la sphère d'incidences du projet et qu'il a participé à l'instruction de la demande de permis;

qu'en réplique, les cinquième et sixième requérantes se réfèrent à l'arrêt n° 178.802, du 22 janvier 2008, et montrent leur implication dans la problématique des centres commerciaux en se référant à des articles publiés sur leur site internet, à l'organisation de journées de réflexion et de conférences, à des communiqués de presse, à des interpellations; qu'elles invoquent encore la création en avril 2010 de la «Plate-forme interrégionale pour une politique économique durable» qui a développé une réflexion spécifique sur les centres commerciaux en région de Bruxelles-Capitale et dans la périphérie flamande autour de Bruxelles;

que le septième requérant fait valoir qu'il réside dans la zone de 1 km constituant l'aire géographique retenue par l'étude d'incidences pour étudier les incidences urbanistiques du projet; qu'il affirme qu'en matière de mobilité, aucune voirie n'est indissociable et que tout projet ayant un impact sur la mobilité à hauteur du pont Van Praet génère des effets immédiats sur le pont de Trooz, et l'avenue de la Reine, où il habite; qu'il constate que la suppression de la rampe Van Praet au bout du quai des Usines entraînera un report de trafic vers le boulevard Lambermont, ce qui aura un impact sur le pont de Trooz; qu'il constate que dans l'étude d'incidences l'aire géographique concernée est liée à la zone de chalandise, qui intègre clairement l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale et les communes périphériques; qu'il estime que l'absence de vues directes sur le projet est indifférente pour la question de l'intérêt au recours, dès lors qu'il se situe dans la zone d'influence du projet;

que dans leur dernier mémoire, les requérants soutiennent à propos de la quatrième requérante (BBL) qu'une personne morale active sur un territoire déterminé ne peut pas voir sa capacité d'agir en justice limitée aux actes situés sur ce territoire, sous peine de confondre le lieu d'implantation du projet et sa zone d'incidences; qu'ils ajoutent, à propos des cinquième et sixième requérantes (UNIZO) qu'on ne peut exclure du contentieux urbanistique et environnemental toute personne

morale de droit privé dont l'objet social n'est pas de défendre la qualité de l'environnement urbanistique, et qu'il faut avoir égard à la zone d'incidences du projet; que, selon eux, ces organisations défendent bien, en tant qu'organisations d'entrepreneurs, un intérêt environnemental et urbanistique, et les entrepreneurs concernés souffriront des incidences du projet en termes de mobilité; qu'ils citent divers extraits de l'étude d'incidences montrant l'ampleur des effets sur l'ensemble des communes situées dans la périphérie Nord-Est du ring, et affirment qu'un projet «qui occupe 4 ha de superficie foncière et occupera une surface totale de 61.543 m²» ne peut se présenter comme un projet à portée locale;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'objectif statutaire des trois premières requérantes situe la sphère d'action de celles-ci en matière d'aménagement du territoire sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale avec, en particulier, des objectifs de promotion de la qualité de l'environnement; que le projet qui fait l'objet de l'acte attaqué revêt une nature et une ampleur susceptibles de lui conférer un certain impact sur l'aménagement urbain; que sa critique peut être considérée comme relevant de l'objet social de ces requérantes; que celui-ci n'est pas défini dans des termes à ce point larges qu'il se confonde avec l'intérêt général; que la sphère géographique d'activités d'a.s.b.l. ne pourrait les empêcher de contester un permis d'urbanisme ayant, par nature, une aire géographique restreinte pour autant que le site concerné par le permis attaqué se situe dans cette aire; que le recours est recevable en ce qu'il est introduit par les a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles, Atelier de recherche et d'actions urbaines et *Brusselse Raad voor het Leefmilieu*;

Considérant que l'objet social de l'a.s.b.l. *Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, quatrième requérante, est défini par ses statuts comme centré sur la Région flamande telle qu'elle est définie par l'article 3 de la Constitution belge; que les influences que le projet pourrait éventuellement avoir sur l'environnement et le cadre de vie dans cette région ne sont pas assez caractérisées pour conférer à cette requérante un intérêt suffisant à l'annulation; que le recours est irrecevable dans son chef;

Considérant que les cinquième et sixième requérantes ne se prévalent pas d'un intérêt urbanistique propre pour contester le projet; qu'elles n'établissent pas, par ailleurs, en quoi l'acte attaqué porterait atteinte à leur objet social, défini comme centré sur les entrepreneurs indépendants et les candidats entrepreneurs indépendants, qu'elles entendent réunir, informer et conseiller et dont elles veulent défendre les intérêts; que par son objet même, un permis d'urbanisme est étranger à un tel objet social, qui ne touche pas à l'aménagement du territoire; que l'arrêt n° 178.802 du 22 janvier 2008, qu'elles invoquent, a trait au recours dirigé contre un permis socio-économique; que, même si ces requérantes ont manifesté leur opposition au

développement des centres commerciaux ou de certains d'entre eux, elles n'établissent pas en quoi l'objectif qu'elles poursuivent est affecté par l'acte attaqué ni, dès lors, quel avantage personnel et direct elles trouveraient à l'annulation de l'acte attaqué; que les développements du dernier mémoire quant à l'impact de l'acte attaqué sur la mobilité sont tardifs et sans rapport direct avec les intérêts collectifs défendus par les cinquième et sixième requérantes; que le recours est irrecevable dans leur chef;

Considérant que le septième requérant réside à 960 mètres du site concerné par le projet; qu'il n'invoque pas de nuisances précisément identifiées que celui-ci lui causerait, si ce n'est des retombées en termes de mobilité; qu'il ne dispose d'aucune vue directe sur le projet, dont son lieu de résidence est séparé par un îlot d'habitations, le canal et des bâtiments, le parc du château de Laeken et deux voiries; qu'il n'est pas riverain du projet; qu'il ne démontre pas non plus de manière convaincante en quoi il subirait de manière significative les incidences de ce dernier en termes de mobilité, puisqu'il ressort de la figure 169 de l'étude d'incidences (page 378) que l'aire géographique d'étude de la mobilité a été limitée au pont De Trooz et à ses abords immédiats, sans inclure la partie de l'avenue de la Reine dans laquelle habite le requérant; que le recours est irrecevable dans son chef;

V. Premier moyen

A. Argumentation des requérants

1. Requête

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 2, 3, 24 et 28 du CoBAT, de la violation des prescriptions 5.1, 5.3, 5.6, 6.1 et 6.2 du plan régional d'affectation du sol adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 (ci-après: PRAS), de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir;

qu'ils soutiennent que la compatibilité du projet avec les affectations des zones d'industries urbaines et des zones d'activités portuaires et de transport n'est pas adéquatement établie par la motivation de l'acte attaqué; qu'ils reproduisent les prescriptions 6.1 et 6.2 du PRAS, qui énumèrent les affectations possibles dans les zones d'activités portuaires et de transport; qu'ils citent également un extrait de la motivation de l'acte attaqué qui indique que le projet est compatible avec une zone d'entreprises en milieu urbain (ZEMU), affectation prévue dans le PRAS démographique pour remplacer la zone d'activités portuaires et de transport existante au moment de la décision; que selon eux, l'objet de la demande quant à l'infrastructure située dans cette zone («l'aménagement d'une voirie de desserte privée et de ses abords sur le site du Centre Européen des Fruits et Légumes (CEFL) au-dessus des puits de la Senne et du Maelbeek, - terrain appartenant à la ville de

Bruxelles-, se raccordant au boulevard Lambermont») ne respecte pas les prescriptions 6.1 et 6.2 du PRAS;

qu'ils reproduisent par ailleurs les prescriptions 5.1, 5.3 et 5.6 du PRAS, qui définissent les affectations possibles dans les zones d'industries urbaines; qu'ils critiquent les motifs du permis, du certificat d'urbanisme et de l'avis du fonctionnaire délégué qu'ils disent avoir été adoptés par l'auteur de l'acte attaqué; qu'ils y dénoncent des imprécisions et des contradictions, l'affectation commerciale étant qualifiée successivement de centre commercial, d'un ensemble de grands commerces spécialisés ou encore de grand commerce spécialisé en lui-même, alors que ces qualifications sont exclusives l'une de l'autre si bien que l'affectation commerciale principale du projet reçoit des qualifications incompatibles;

qu'ils ajoutent un second grief, les trois qualifications retenues étant problématiques par rapport aux affectations admissibles en zone d'industries urbaines, lesquelles ne tolèrent que «des grands commerces spécialisés»;

qu'ils soutiennent que la qualification de «centre commercial» exclut celle de «grand commerce spécialisé» et qu'une telle assimilation est contraire au PRAS qui définit ce dernier par référence à un secteur spécialisé alors que le propre du centre commercial est d'intégrer une multiplicité de secteurs; qu'ils invoquent la volonté du législateur qui a indiqué lors de l'adoption du PRAS qu'un centre commercial «ne peut être assimilé à un grand commerce spécialisé autorisé en ZIU» (*Moniteur belge* 14 juin 2001, p. 19.986); qu'ils rappellent que les centres commerciaux, grandes surfaces et *shoppings centers*, comme par exemple les complexes commerciaux Cora et Basilix, ont été affectés en zone de forte mixité au PRAS (*ibid.*, pages 19.839 et 19.853); qu'ils visent aussi le certificat d'environnement du 23 décembre 2011 qui considère l'arrêt Basilix (CE n° 193.653 du 28 mai 2009) comme inapplicable et non transposable à la situation concrète du projet de la s.a. Equilis;

qu'ils refusent également la qualification du projet comme un ensemble, un pôle de grands commerces spécialisés; qu'ils rappellent la définition de la notion de «grand commerce spécialisé» selon le glossaire et les conditions de la prescription 5.3 du PRAS pour pouvoir installer d'autres commerces; qu'ils reprochent aux autorités de ne pas s'être penchées sur la superficie exacte de chacune des entités commerciales regroupées, ce qui empêche de vérifier le respect du seuil de 500 m² définissant le «grand commerce spécialisé»; qu'ils relèvent que dans la demande de permis socio-économique, il est indiqué que les commerces de moins de 500 m² représentent 22 % des commerces; que, reprenant les chiffres avancés dans l'avis du fonctionnaire délégué, ils considèrent que la surface totale affectée à des commerces de moins de 500 m² atteindra 7.301,75 m², soit bien plus que les 2000 m² autorisés par la prescription 5.3 du PRAS;

qu'ils soulignent aussi que la prescription 5.3 du PRAS permet d'autres commerces à la condition qu'ils constituent le complément usuel des activités visées aux 5.1 et 5.2., ce qui selon eux se limite aux services commerciaux destinés à ceux qui travaillent dans la zone et participent aux affectations principales; qu'ils considèrent qu'au contraire, l'acte attaqué appréhende les autres commerces non comme le complément usuel d'une affectation principale, mais comme «étouffant l'offre commerciale»; qu'ils relèvent encore que la prescription subordonne à une

motivation socio-économique adéquate le passage de ces commerces de 300 m² à 2000 m²; que selon eux, le motif exprimé dans l'avis du fonctionnaire délégué est commercial et non socio-économique et, en affirmant que le commerce autre que le grand commerce spécialisé vient «compléter l'offre commerciale d'un grand centre commercial», la motivation établit l'interdépendance commerciale du grand commerce spécialisé et des autres commerces, ce qui est précisément la caractéristique des *shoppings centers*, non admis en zone d'industrie urbaine;

2. Mémoire en réplique

Considérant qu'à propos de la zone d'activités portuaires et de transport, les requérants dénoncent une dénaturation de leur moyen qui critique la motivation de l'acte attaqué; qu'ils précisent que la motivation par rapport à la modification du PRAS (inscription en ZEMU) est inadéquate puisqu'elle spéculé sur une modification; qu'ils ajoutent que le morcellement opéré par les autorités est contraire à la portée de la demande de permis (il ne s'agit pas d'une demande de permis de voirie mais d'une demande de permis pour un pôle de grands commerces); qu'ils y voient aussi une violation du PRAS, qui définit un immeuble comme suit: «sur une ou plusieurs parcelles cadastrales, ensemble des constructions et installations et de leurs abords, considéré comme un tout pour le certificat ou le permis d'urbanisme et dont l'entrée principale est généralement identifiée par une seule adresse de police»; qu'à leur sens, on ne peut pas dissocier la desserte des autres constructions et installations, et l'étude d'incidences a bien distingué le projet, y compris sa voirie de desserte, de la problématique «voirie» visant le réaménagement du boulevard Lambermont; qu'ils répètent que le projet unique s'implante sur deux zones d'affectation planologique différentes et qu'il doit dès lors être conforme aux affectations de ces deux zones, ce qui n'est pas le cas; qu'ils relèvent l'importance de la superficie de la voirie de desserte, soit 4.723 m²;

que par rapport à la zone d'industries urbaines, ils jugent la motivation imprécise et contradictoire, rappellent l'importance d'utiliser un concept unique et constatent l'impossibilité d'être à la fois «un grand commerce spécialisé» et «un pôle de grands commerces spécialisés»; qu'ils estiment que, ne fut-ce que pour l'appréciation du critère de superficie, cette qualification unique ou multiple est déterminante;

qu'ils contestent la qualification de «grand commerce spécialisé» appliquée à l'ensemble du projet en citant les passages de l'étude d'incidences où il est question de «pôle de grands commerces spécialisés» (intitulé, pp 314, 5, 320, 42 et 43) ainsi que la déclaration de clôture du comité d'accompagnement de l'étude d'incidences («Le projet se définit comme un “pôle de grands commerces spécialisés”, mais adopte une forme architecturale qui s'apparente à un centre commercial planifié. Comme il est écrit à plusieurs endroits du rapport de l'étude, on se trouve donc en présence d'un concept intermédiaire entre le *retail park* traditionnel et le centre commercial classique». (page 2, point 5); que selon eux, la notion de grand commerce spécialisé implique trois éléments: une activité commerciale, relative à un secteur spécialisé (hors secteur alimentaire), sur plus de 500 m²; qu'ils estiment qu'en l'espèce on a confondu un centre commercial (comprenant plusieurs commerces, dont éventuellement plusieurs grands commerces spécialisés) avec un grand commerce spécialisé; qu'ils contestent l'application de la solution de l'arrêt *Basilix* au cas d'espèce, estimant que dans cette affaire la question s'est posée «dans

le cadre de l'absence de prise en considération par les affectations du PRAS des centres commerciaux de grande ampleur» ce qui selon eux s'oppose à la présentation même que la s.a. Immo Basilix donnait de ses activités; qu'ils relèvent par ailleurs que la Région de Bruxelles-Capitale est, dans le certificat d'environnement délivré le 23 décembre 2011, revenue sur son appréciation;

que, sur l'admissibilité des autres commerces, ils rejettent l'idée que les autres commerces autorisés soient le «complément usuel» des affectations principales étant donné que l'acte attaqué indique qu'ils «compléterai(en)t l'offre commerciale d'un grand centre commercial»; qu'ils constatent aussi le dépassement du plafond de 2.000 m² par immeuble pour ces autres commerces; qu'ils citent la définition du PRAS de la notion d'immeubles («sur une ou plusieurs parcelles cadastrales, ensemble des constructions et installations et de leurs abords, considéré comme un tout pour le certificat ou le permis d'urbanisme et dont l'entrée principale est généralement identifiée par une seule adresse de police»); qu'ils s'emploient à démontrer qu'il n'existe qu'un seul immeuble et que, lorsqu'elle évoque huit immeubles distincts, la présentation du projet est factice; qu'ils contestent aussi la motivation présentée comme relevant de motifs sociaux ou économiques alors qu'il ne s'agit que de motifs de type commercial;

3. Dernier mémoire

Considérant que dans leur dernier mémoire, les requérants soulignent que le permis attaqué porte sur un projet unique qui s'étend sur deux zones du PRAS et que le PRAS appréhende la notion d'immeuble comme un englobant; que selon eux, la desserte fait partie intégrante du «pôle de grands commerces» au même titre que les parkings ou aires circulation, et qu'on ne peut l'en dissocier;

qu'à propos de la zone d'activités portuaires et de transport, ils répètent leur critique de la motivation formelle de l'acte attaqué, laquelle se limiterait à évoquer la compatibilité du projet avec le projet de PRAS démographique, et dénoncent une substitution de motifs;

qu'à propos de la zone d'industries urbaines, ils insistent sur la spécificité d'un centre commercial qui est d'intégrer une multiplicité de secteurs, de sorte que sa qualification comme grand commerce spécialisé est incompréhensible; qu'ils considèrent que la qualification retenue par l'acte attaqué (complexe ou pôle de grands commerces spécialisés) diffère de celle qui est exposée dans le certificat d'urbanisme et dans l'avis du fonctionnaire délégué (un seul grand commerce spécialisé), de sorte que la référence à l'arrêt *Basilix* n'est pas pertinente;

qu'ils maintiennent leur argumentation à propos des commerces alimentaires admis à titre complémentaires;

B. Appréciation du Conseil d'Etat

Considérant que les prescriptions du PRAS régissant les zones qu'il distingue s'appliquent sur le territoire de ces zones; qu'il n'en va autrement que lorsque le PRAS le prévoit explicitement; que dès lors, lorsqu'un projet s'implante

sur plusieurs parcelles relevant de zones auxquelles le PRAS donne des affectations distinctes, il y a lieu d'apprécier séparément la compatibilité de chaque partie du projet avec les affectations admissibles dans la zone sur laquelle cette partie s'implante; qu'aucun principe ne conduit à considérer que l'ensemble du projet devrait être compatible cumulativement avec l'ensemble des prescriptions applicables aux diverses zones dans lesquelles il se développe;

Considérant que les prescriptions 6.1 et 6.2 du PRAS applicables à la zone d'activités portuaires et de transports indiquent ce qui suit:

«6.1. Ces zones sont affectées:

1° aux activités portuaires et logistiques, notamment le transbordement, la distribution, le conditionnement, le commerce de gros, le transport et l'entreposage;

2° aux activités industrielles ou artisanales ayant pour objet la production ou la transformation de biens meubles sur le site;

3° aux activités ayant pour objet l'amélioration de l'environnement telles que l'épuration des eaux, les processus d'élimination, de traitement, de recyclage et de collecte des déchets.

6.2. Ces zones peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public ainsi qu'aux commerces qui constituent le complément usuel des activités visées au 6.1, notamment, les agences de banque, stations-services, cafés, restaurants dont la superficie de plancher de l'ensemble de ces fonctions ne dépasse pas par immeuble 300 m².

L'augmentation des superficies de plancher de commerces visés ci-dessus peut être autorisée aux conditions suivantes:

1° l'augmentation est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone;

3° les actes et travaux sont soumis aux mesures particulières de publicité.

Toutefois, la superficie de plancher des commerces qui constituent le complément usuel des activités visées au 6.1., est limitée à 1.000 m² par immeuble»;

Considérant que sur la partie du site ainsi affectée, l'acte attaqué n'autorise pas l'implantation du centre commercial, mais la démolition d'un entrepôt du Centre européen des fruits et légumes en vue de la réalisation d'une voirie sur sol privé à céder à la ville; que cette voirie a pour fonction d'assurer l'accès aux autres bâtiments autorisés par le permis ainsi qu'aux entrepôts frigorifiques subsistants de ce Centre européen, dont les requérants ne conteste pas que l'activité relève bien de la zone d'activités portuaires et de transports; que ces travaux entrent dès lors dans les prévisions de la prescription 6.1, 1° du PRAS; que leur description figure dans l'acte attaqué, dans le certificat d'urbanisme et dans l'avis du fonctionnaire délégué qui sont reproduits dans l'acte attaqué; que des modifications ont été imposées pour améliorer l'accessibilité du bâtiment frigorifique depuis le boulevard Lambermont réaménagé, notamment la transformation de la piste cyclable; qu'aucune motivation plus circonstanciée n'était requise pour justifier la compatibilité de ces travaux avec les affectations prévues par la prescription 6.1, 1°, du PRAS; que l'acte attaqué

comporte en ses pages 3, 17, 23-24, des considérations qui permettent de comprendre pourquoi la partie adverse a jugé cette partie du projet conforme au bon aménagement des lieux; que la partie adverse a statué sans faire erreur sur l'affectation de cette partie du site en zone d'activités portuaires et de transport; qu'elle pouvait faire référence au projet de PRAS démographique et à la nouvelle affectation en ZEMU dès lors que l'article 194, § 1^{er}, alinéa 2, 1° du CoBAT permet le rejet de demandes lorsque le Gouvernement a décidé la modification du plan régional d'affectation du sol pour la parcelle qu'elles concernent;

Considérant, quant à la zone d'industries urbaines, que les prescriptions 5.1, 5.3 et 5.6 du PRAS sont rédigées comme suit:

«5. Les zones d'industries urbaines

5.1. Ces zones sont affectées:

1° aux activités productives;

2° aux activités logistiques;

3° aux activités ayant pour objet l'amélioration de l'environnement telles que l'épuration des eaux, les processus d'élimination, de traitement, de recyclage et de collecte des déchets;

Moyennant mesures particulières de publicité, ces zones peuvent également être affectées aux grands commerces spécialisés.

(...)

5.3. Ces zones peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, ainsi qu'aux commerces qui constituent le complément usuel des activités visées aux 5.1 et 5.2, notamment, les agences de banque, les stations-services, les cafés et les restaurants, dont la superficie de plancher ne dépasse pas, par immeuble, 300 m².

L'augmentation des superficies de plancher des commerces visés ci-dessus peut être autorisée aux conditions suivantes:

1° l'augmentation est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte aux fonctions principales de la zone;

3° les actes et travaux sont soumis aux mesures particulières de publicité.

Toutefois, la superficie de plancher de ces commerces est limitée à 2.000 m² par immeuble.

(...)

5.6. Conditions générales pour toutes les affectations visées aux prescriptions 5.1 à 5.5:

1° la nature des activités doit être compatible avec les autres activités ou destinations de l'îlot concerné par le projet et des îlots avoisinants;

2° les caractéristiques urbanistiques des constructions et l'aménagement paysager de leurs abords permettent leur intégration dans l'environnement urbain»;

que le glossaire du PRAS définit comme suit le grand commerce spécialisé: «commerce de superficie supérieure ou égale à 500 m² et dont l'activité consiste en la fourniture de services ou la vente de biens meubles qui relèvent d'un secteur spécialisé à l'exclusion du secteur alimentaire»;

que l'acte attaqué est motivé notamment comme suit, quant aux travaux et activités autorisés sur la partie du site affectée en zone d'industries urbaines:

«Considérant que la demande de permis d'urbanisme prévoit l'aménagement d'un complexe de 61.543 m², dont le programme global est le suivant:

- grands commerces spécialisés: 51.459 m²;
 - commerces alimentaires: 2.000 m²;
 - unités d'activités productives: 8.084 m² (dont 5.281 m² d'activités productives artisanales et 2.803 m² d'activités de production de biens immatériels);
 - emplacements de parking couvert: 1.653 m²;
 - aires de déambulation minéralisées 19.986 m²
- (...)

Considérant que la demande initiale, introduite en novembre 2008, avait comme programme un développement de 49 482 m² constitué de:

- grands commerces spécialisés: 37 432 m²
- commerces: 12 000 m²
- emplacements de parking couvert: 1 740 m² (PU, pp 20 et 21)

(...)

Considérant qu'après clôture de l'étude d'incidences, des plans amendés ont été introduits en novembre 2010 tenant compte de la plupart des recommandations de l'étude d'incidences;

Considérant que la demande amendée en novembre 2010 suite à l'étude d'incidences, porte sur un développement de 61 552 m², bâtiments frigorifiques sur le site CEFL exclus, et que cette superficie se répartit comme suit:

- grands commerces spécialisés; 56 271 m²
- activités artisanales: 5 281 m²
- emplacements de parking couvert: 1653;

(...)

Considérant que la deuxième enquête publique après amendement du projet s'est déroulée du 17/04/2011 au 16/05/2011 et que 15 réactions écrites et 21 demandes écrites à être entendu ont été introduites;

Considérant que les réactions émises lors de l'enquête publique portent sur :

- (...)
- la conformité au PRAS de la création de plus petites entités commerciales à cet endroit;

(...)

Considérant les réactions spécifiques des deux riverains (le CPAS et le CEFL) qui émettent le souhait de:

- localiser des commerces de proximité près du Familistère;
- soigner les façades côté Familistère;

(...)

Considérant que le pôle commercial se situe en zone d'industries urbaines au plan régional d'affectation du sol;

Considérant qu'en zone d'industries urbaines les grands commerces spécialisés (commerce de superficie supérieure ou égale à 500 m² et dont l'activité consiste en la fourniture de services ou la vente de biens meubles qui relèvent d'un secteur spécialisé à l'exclusion du secteur alimentaire) sont autorisés moyennant des mesures particulières de publicité;

Considérant que le Conseil d'État (l'arrêt CE n° 193 653 du 28 mai 2009, concernant le centre commercial *Basilix*) considère qu'un centre commercial constitue un seul et même grand commerce spécialisé, indépendamment de la question de savoir si les cellules qui le composent ont une superficie inférieure ou non à 500 m². Seules les éventuelles surfaces alimentaires sont exclues de ce grand commerce spécialisé;

Considérant que l'étude d'incidences a pris comme hypothèse une mixité de commerces spécialisés et de commerces de petites tailles (40% Loisirs, 23% Equipement de la personne, 15% Multimédia, 8% Equipement de la Maison, 6% Alimentation - Horéca , 5% Evénementiel, 3% Hygiène - beauté - santé); que la proportion de surfaces allouées aux commerces spécialisés de plus de 500 m² était de environ 3/4 de la surface totale projetée;

Considérant qu'au vu du quota de nombre d'emplacements de parking prévu par m² du commerce, le projet ne répond pas à la typologie d'un centre commercial habituel;

Considérant que, par rapport aux *shoppings centers* habituels, le projet prévoit une plus grande proportion de cellules de plus de 500 m²;

Considérant que le projet veut se situer entre un "*retail park*" (parc d'activités commerciales) et un "*shopping center*" (centre commercial) traditionnel;

Considérant la demande exprimée lors de l'enquête publique de prévoir des commerces de proximité sur le site du côté du Familistère;

Considérant que la possibilité de prévoir une petite proportion de commerces alimentaires de type boulangerie, marchand de vin, épicerie serait opportun et complèterait l'offre commerciale d'un grand centre commercial;

Considérant que l'implantation de commerces alimentaires est conforme au PRAS pour autant que la superficie de ces commerces ne dépasse pas 2000 m² par immeuble;

(...)

Considérant que la localisation de quelques commerces de proximité à hauteur du Familistère, tel que demandé lors de l'enquête publique, offre une possibilité d'articuler et d'ouvrir davantage les façades faisant face au Familistère;

(...)

4. en ce qui concerne l'affectation:

3.1 prévoir la possibilité d'implanter des commerces alimentaires mais limités à 2000 m²;

Cette possibilité est bien prévue dans la demande.

3.2 prévoir des commerces de proximité, notamment du côté du Familistère;

Ceci est bien prévu dans la demande;

(...)

Considérant que les commerces, en leur qualité de complément usuel des grands commerces spécialisés, sont autorisés pour une superficie maximale de 2.000 m² par immeuble, pour autant:

1) qu'ils soient fondés sur des motifs sociaux ou économiques;

2) que les conditions locales le permettent;

3) qu'ils soient soumis aux mesures particulières de publicité;

Qu'en l'espèce, le projet prévoit le développement d'un pôle commercial d'une superficie de 61.543 m²; que l'attractivité du projet se justifie également par la prévision de commerces alimentaires et de commerces de proximité;

Que les conditions locales permettent l'implantation de commerces complémentaires au grand commerce spécialisé, de par l'étendue du site; que la réaffectation de l'ensemble du site participe d'un projet global dont font partie les commerces complémentaires aux grands commerces spécialisés de par l'attractivité qu'ils leur confèrent;

(...)

Considérant qu'au vu des éléments qui précèdent, les affectations projetées sont conformes au PRAS mais aussi au bon aménagement des lieux;

Considérant que le projet sera générateur d'environ 500 emplois (sans compter les 8084 m² d'activités productives amenant à presque 80 emplois), que le CEFL offre aujourd'hui un emploi à quelque 450 personnes et que le Familistère sera bientôt habité;

Qu'il participe par conséquent à l'accord de Gouvernement qui préconise "d'investir dans l'activité économique pour créer des emplois nouveaux";

Qu'il participe en outre à la réaffectation d'un ancien site industriel qui, globalement, est considéré comme désaffecté; que le développement économique du projet en termes de création d'emploi est évident;

Que le projet participe en outre à la revalorisation du quartier;

Que la plus-value du projet dans ses aspects socio-économiques répond aux préoccupations de la Région;

Considérant que le projet permet la dépollution d'un ancien site industriel»;

Considérant que la critique des requérants concerne les surfaces que le projet affecte au commerce et leur qualification comme relevant du grand commerce spécialisé; que l'acte attaqué vise sous cette appellation un complexe regroupant des commerces non alimentaires, dont environ les trois quarts occupent chacun plus de 500 m² et les autres présentent une dimension inférieure; que la diversité des appellations sous lesquelles ces commerces sont visés dans le dossier, tantôt comme grand commerce spécialisé, tantôt comme pôle de grands commerces spécialisés, tantôt encore comme centre commercial ou *retail park*, ne constitue pas un vice de motivation et n'empêche pas de comprendre sous quelle catégorie juridique la partie adverse a entendu qualifier l'ensemble qu'elle autorisait; que le Conseil d'État n'aperçoit pas la contradiction dénoncée par les requérants entre les motifs apparaissant à cet égard dans l'avis du fonctionnaire délégué et le certificat d'urbanisme et ceux qui sont propres à l'acte attaqué;

Considérant que le PRAS ne destine aucune zone spécifiquement à l'implantation de centres ou complexes commerciaux, de grands commerces ou de grandes surfaces; que les centres commerciaux existant au moment de l'adoption du PRAS ont été inscrits dans les zones de forte mixité, ce qui ne préjuge pas d'une quelconque obligation pour le Gouvernement d'affecter systématiquement de tels centres dans cette même zone; que les prescriptions relatives aux diverses zones ainsi qu'au liseré de noyau commercial n'appréhendent pas spécifiquement l'existence d'ensembles commerciaux organisant une offre diversifiée; qu'elles déterminent des limites de superficie en distinguant le commerce, le commerce de gros, et le grand commerce spécialisé, ce dernier pouvant s'étendre le plus largement;

Considérant que le préambule du PRAS s'exprime à ce sujet dans les termes suivants:

«Considérant que de nombreux réclamants souhaitent la création d'une zone spécifique d'affectation pour les grands commerces ou, à défaut, la mise en liseré de toutes les grandes surfaces.

Que les mécanismes mis en place dans les prescriptions générales et particulières, à savoir les clauses de sauvegarde mais aussi et surtout, l'augmentation des seuils dans les zones de mixité, dans les ZA et les ZIU, répondent de façon satisfaisante aux craintes émises par les réclamants;

Que la Région entend maintenir une qualité de vie souhaitée par la majorité de la population, en mettant le commerce au service des citoyens et non l'inverse;

Que la création de zones spécifiques contredit cet objectif en ce qu'elle induirait un changement de comportement du chaland au détriment des commerces existants et de cette qualité de vie désirée par tous;

Que de plus, les zones réservées à une catégorie de commerces s'opposent à la conception de la mixité des fonctions que la Région a élaborée en vue d'une plus grande convivialité;

Que la décision de créer ces zones spécifiques reviendrait à admettre la réalisation de centres commerciaux périphériques de grande échelle à la façon française;

Que ces ghettos commerciaux ne présentent assurément ni d'avantages esthétiques, ni urbanistiques ni qualitatifs;

Qu'enfin, de telles zones porteraient préjudice aux commerces de proximité et aux commerces de taille moyenne existants dans le centre ville et dans les quartiers commerçants des communes de la Région, alors même que l'objectif est de revitaliser les noyaux existants de la Région» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 20166);

Grand commerce spécialisé

Considérant qu'il convient, comme le suggèrent des réclamants et la Commission, de favoriser le développement du grand commerce;

Que si le grand commerce ne justifie pas la création d'une nouvelle zone d'affectation, il importe de le définir;

Qu'il résulte des réclamations et de l'avis de la Commission, que le commerce qui fait défaut au sein du projet de PRAS est le grand commerce spécialisé qui cherche des implantations sur de vastes terrains accessibles par la route et permettent de grands parkings (meubles, voitures, show-rooms);

Qu'il y a lieu comme le propose une majorité des membres de la Commission, de considérer que le commerce de détail spécialisé entre dans la définition du grand commerce spécialisé lorsque sa superficie est supérieure ou égale à 500 m² en vue de le distinguer du commerce;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, comme le suggère une majorité des membres de la Commission, d'exclure de la notion de grand commerce spécialisé, les secteurs de l'équipement de la personne, de l'aménagement de la maison, des loisirs et de la culture;

Que cette proposition de la majorité des membres de la Commission n'est pas motivée et est empreinte d'ambiguïté, dans la mesure où elle paraît admettre une nécessaire complémentarité du grand commerce spécialisé avec les commerces implantés dans les noyaux commerciaux, pour, d'une part, justifier son implantation dans les zones mixtes, les zones de forte mixité et les zones administratives mais pour, d'autre part, exclure de cette notion certains secteurs spécialisés;

Alors que le grand commerce relevant des secteurs de l'équipement de la personne, de l'aménagement de la maison, des loisirs et de la culture est susceptible de favoriser le développement des petits commerces et/ou des noyaux commerciaux;

Considérant, par contre, qu'il y a lieu d'exclure de la définition du grand commerce spécialisé, les grandes entreprises de distribution relevant du secteur alimentaire vu l'offre suffisante en commerce de détail dans le secteur alimentaire, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

Que les prescriptions particulières relatives aux zones mixtes, aux zones de forte mixité et aux zones administratives suffisent à garantir le maintien et le développement du commerce relevant du secteur alimentaire» (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, pp. 20267-20268);

qu'il ressort de ces éléments que le Gouvernement a voulu permettre le développement de commerces de grande dimension dans plusieurs zones du PRAS, notamment les zones d'industries urbaines, plutôt que de créer des «ghettos commerciaux», mais qu'il n'a pas entendu décourager l'implantation de grandes surfaces commerciales; que comme le relèvent les intervenants, le passage cité par les requérants se rapporte au zonage d'une parcelle occupée uniquement par un hypermarché («Cora» à Anderlecht) axé en grande partie sur le commerce alimentaire; que le présent projet ne peut être assimilé à ce cas d'espèce; qu'une interprétation littérale du glossaire du PRAS quant à la définition du grand commerce spécialisé irait à l'encontre de l'intention des auteurs du PRAS en soumettant l'installation des centres commerciaux aux limites de superficie applicables au commerce en général, ce qui entraverait leur implantation;

que dans ce contexte, il y a lieu de considérer, comme il a été décidé dans l'arrêt n° 193.653, du 28 mai 2009, qu'un complexe commercial tel que celui qui fait l'objet de l'acte attaqué constitue, excepté les activités relevant du secteur alimentaire, un grand commerce spécialisé au sens du glossaire du PRAS;

Considérant que le calcul des requérants quant aux surfaces commerciales complémentaires comprises dans le projet inclut toutes les surfaces de moins de 500 m²; que ce raisonnement manque en droit puisque ces dernières sont, comme il a été dit, reprises sous la catégorie du grand commerce spécialisé en raison de leur intégration dans le centre commercial, à la seule exception des commerces alimentaires que le glossaire du PRAS exclut explicitement; que les commerces alimentaires autorisés par l'acte attaqué en tant que complément usuel des autres affectations ne dépassent pas 2000 m², de sorte qu'il est inutile de discuter du nombre d'immeubles que compte le projet;

Considérant que la prescription 5.3 du PRAS ne comporte qu'une énumération indicative du type de commerce susceptible d'être autorisé à titre de complément usuel; que rien ne s'oppose à ce que des commerces alimentaires soient appréhendés comme le complément du grand commerce spécialisé, affectation admise à titre principal, ni à ce que cette complémentarité réponde à des besoins plus larges que ceux des membres du personnel des entreprises présentes; que, comme le souligne l'intervenante, la plupart des centres commerciaux proposent une petite part de commerce alimentaire pour compléter leur offre commerciale et renforcer leur attractivité; qu'en outre, l'implantation de tels commerces répond en l'espèce à des demandes formulées lors de l'enquête publique pour que le complexe comporte, dans sa partie proche du Familistère, des commerces de proximité; que sur ce point, la partie adverse a motivé sa décision comme suit (p. 29):

«Qu'en l'espèce, le projet prévoit le développement d'un pôle commercial d'une superficie de 61.543 m²; que l'attractivité du projet se justifie également par la prévision de commerces alimentaires et de commerces de proximité;

Que les conditions locales permettent l'implantation de commerces complémentaires au grand commerce spécialisé, de par l'étendue du site; que la réaffectation de l'ensemble du site participe d'un projet global dont font partie les commerces complémentaires aux grands commerces spécialisés de par l'attractivité qu'ils leur confèrent»;

qu'elle a également motivé l'augmentation des superficies jusqu'à 2.000 m² par immeuble pour des raisons sociales ou économiques en indiquant (p. 12) que:

«(...) la localisation de quelques commerces de proximité à hauteur du Familistère, tel que demandée lors de l'enquête publique, offre une possibilité d'articuler et d'ouvrir davantage les façades faisant face au Familistère»;

que dès lors, la motivation adoptée permet de comprendre pourquoi l'autorisation sollicitée a été accordée; qu'elle permet aussi de considérer qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise et que les dispositions et principes dont la violation est dénoncée ont été respectés; que le premier moyen n'est pas fondé;

VI. Deuxième moyen

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 3, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 3, 6 et 9 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de l'article 6 et de l'annexe 1.20 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ainsi qu'aux annexes I et II, signées à Aarhus le 25 juin 1998, des articles 2, 6, 128, 129, 135, 140, 141 et 149 à 152 du CoBAT, des articles 1^{er}, 18 et 19 de la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, et de l'excès de pouvoir; qu'ils estiment ces dispositions violées dès lors que l'étude d'incidences sur l'environnement n'a été mise à la disposition du public qu'en langue française;

que dans une première branche du moyen, citant des extraits des directives invoquées ainsi que de l'arrêt de la C.J.U.E., Commission c. Irlande, aff. C-50/09 du 3 mars 2011, ils développent l'idée qu'il existe une exigence de qualité des procédures mises en œuvre et que la participation du public constitue une composante intégrale et intrinsèque du processus d'évaluation des incidences sur l'environnement; qu'ils citent l'article 9.1, des directives 85/337/CEE et 2011/92/UE qui traite de la mise à la disposition du public de différentes informations lorsque la

décision a été prise; que selon eux, les modalités de participation du public prévues à l'article 6 de la directive 85/337/CEE et de la directive 2011/92/UE requièrent que les documents essentiels du dossier - dont l'évaluation des incidences - soient mis à la disposition du public dans la langue ou les langues officielles du public concerné; que, si un doute devait subsister quant à cette obligation linguistique, les requérants proposent la question préjudicielle suivante:

«Les articles 6 et 9.1 de la directive 85/337/CEE et de la directive 2011/92/UE, en ce que ces articles prévoient les modalités d'information et de participation du public au processus décisionnel et les modalités d'information du public sur la décision adoptée, autorisent-ils un régime juridique de participation et d'information du public dans lequel, dans une région bilingue de droit, l'«étude d'incidences sur l'environnement» - qui constitue le document d'évaluation des incidences sur l'environnement en vertu du droit interne - ne soit mise à la disposition du public que dans l'une des deux langues officielles applicables sur l'ensemble du territoire de cette région et que la décision finale et les informations visées à l'article 9.1 ne soient mises à la disposition du public que dans l'une des deux langues officielles applicables sur l'ensemble du territoire de cette région ?»;

qu'en une seconde branche du moyen, ils critiquent l'absence de mise à la disposition du public des documents nécessaires à la prise de décision en français et en néerlandais au regard des articles 18 et 19 de la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative; qu'ils estiment que ces dispositions sont applicables à l'autorité, la commune ou le fonctionnaire délégué, qui organise l'enquête publique, et qu'elles obligent l'autorité à mettre à disposition du public en français et en néerlandais tous les documents essentiels du dossier qui sont indispensables à la prise de décision en connaissance de cause; qu'ils soulignent que tel est le cas de la demande de certificat ou de permis et de l'étude d'incidences; que, constatant que cette obligation n'a pas été respectée, ils soutiennent que cette violation de la loi du 18 juillet 1966 et des dispositions du CoBAT visées au moyen, conjuguée au principe d'utilité de l'enquête publique, a empêché les néerlandophones de participer utilement et efficacement aux enquêtes publiques; qu'ils estiment que cette interprétation est la seule qui permet de respecter l'obligation de non discrimination et le droit à un environnement sain, qui inclut la possibilité de participer à la gestion environnementale et donc de faire entendre son point de vue à cet égard, comme le décide l'arrêt n° 123.057 du 18 septembre 2003;

qu'en réplique, ils exposent qu'en vertu des articles 10*bis* de la directive 85/337/CE et 9, § 2, de la Convention d'Aarhus dont ils reproduisent un extrait, ils ne doivent pas justifier d'un intérêt au moyen; qu'ils invoquent en ce sens un arrêt C.J.U.E., C-115/09 du 12 mai 2011; qu'à propos des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ils affirment qu'il s'agit de normes d'ordre public dont la violation peut être invoquée sans devoir se prévaloir d'un intérêt;

qu'ils ajoutent, quant au fond, que les §§ 3 et 4 de l'article 6 de la directive 85/337/CE (tel que modifié par la directive 2003/35/CE) imposent des obligations de résultat non équivoques et estiment que le raisonnement tenu par la Cour de Justice à propos des articles 2, 3 et 8 de la directive dans l'arrêt C-341/92 du 11 août 1995 doit être transposé à l'article 6, §§ 3 et 4; qu'ils proposent à nouveau une question préjudicielle quelque peu modifiée pour tenir compte de la modification de la directive 85/337/CE intervenue en suite de la directive 2003/35/CE;

qu'en ce qui concerne la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, ils soutiennent que le dossier mis à l'enquête constitue une communication au public qui doit donc être faite tant en français qu'en néerlandais; qu'ils estiment que l'étude d'incidences est un élément central du processus décisionnel puisque la décision doit être motivée, en vertu de l'article 190 du CoBAT, par rapport à celle-ci, qu'elle doit être mise à la disposition du public de manière effective et que le résumé non technique ne peut s'y substituer; qu'ils concluent que l'étude d'incidences doit être mise à la disposition du public dans les langues applicables, à savoir, en Région de Bruxelles-Capitale, en français et en néerlandais;

que dans leur dernier mémoire, ils dénoncent la confusion entre intérêt au recours et intérêt au moyen et rappellent la teneur de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'ils estiment que la mise à disposition des documents dans les deux langues officielles de la Région aurait pu générer une participation renforcée et des observations pertinentes susceptibles d'influencer le contenu de la décision; qu'ils développent l'idée que dans le contentieux de l'aménagement du territoire et de l'environnement, la notion d'intérêt doit recevoir une interprétation objective et non subjective; qu'ils invoquent en ce sens l'arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015 de la Cour constitutionnelle ainsi que l'arrêt 115/09 du 12 mai 2011 de la C.J.U.E.; que selon eux, les associations de défense de l'environnement sont légitimes à invoquer tout moyen à l'appui de leur recours; qu'ils rappellent que la charge de la preuve de l'incidence d'une lacune dans l'évaluation des incidences sur la décision adoptée n'incombe pas au requérant et soulignent qu'en l'espèce, le moyen est bien soulevé dans le cadre de l'évaluation des incidences, dont la participation du public constitue une composante essentielle; qu'ils répètent leur argumentation quant à l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive 85/337/CEE; qu'ils affirment que l'étude d'incidences doit être mise à la disposition du public et invoquent une décision de la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (n° 282 du 23 mai 2005) qui la qualifie de pièce maîtresse dans l'appréciation de la demande de permis et ajoute que la participation du public est une composante essentielle de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement; qu'ils estiment que seule l'interprétation qu'ils prônent est compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, quant à la seconde branche, que les articles 18, 19 et 20 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative indiquent ce qui suit:

«Art. 18. Les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale rédigent en français et en néerlandais les avis, les communications et les formulaires destinés au public.

Toutefois, les publications relatives à l'état civil sont faites exclusivement dans la langue de l'acte auquel elles se rapportent.

Art. 19. Tout service local de Bruxelles-Capitale emploie, dans ses rapports avec un particulier, la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais.

Toutefois, à une entreprise privée, établie dans une commune sans régime spécial de la région de langue française ou de langue néerlandaise, il est répondu dans la langue de cette commune.

Art. 20. § 1^{er}. Les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale rédigent en français ou en néerlandais, selon le désir de l'intéressé, les actes qui concernent les particuliers, ainsi que les certificats, déclarations et autorisations qui leur sont délivrés.

(...);

Considérant que ni une demande de permis ou de certificat d'urbanisme, ni l'étude d'incidences qui doit être réalisée à propos d'une telle demande ne constituent des documents émanant de l'autorité publique; que l'étude d'incidences est un document déposé par le demandeur de permis en vertu d'une obligation légale; qu'il ne s'agit pas d'un avis, d'une communication ou d'un formulaire destiné au public au sens de l'article 18 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; qu'il résulte des articles 19 et 20, § 1^{er}, de ces lois que le particulier a le libre choix de s'adresser en français ou en néerlandais à un service local dans la Région de Bruxelles-capitale et que ce dernier doit traiter la demande dans cette langue; qu'aucune disposition n'impose au demandeur de permis de faire traduire la demande et l'étude d'incidences en néerlandais ou en français selon le cas;

que ce n'est pas en vertu de la législation sur l'emploi des langues, mais pour assurer l'effet utile de l'enquête publique, que l'autorité doit cependant veiller à ce que le public puisse faire valoir ses observations; que cette obligation n'implique pas celle de faire traduire tout le dossier et que, s'agissant de l'étude d'incidences, la traduction de son résumé non technique suffit à y satisfaire; qu'en l'espèce, des associations et des personnes physiques de langue néerlandaise, notamment la troisième requérante, sont intervenus dans l'enquête publique sans se plaindre de n'avoir pas pu le faire utilement; que le moyen n'est pas fondé en sa deuxième branche;

Considérant, sur la première branche, que la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement codifie comme suit le texte de l'article 6 de la directive 85/337/CEE:

«2. À un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles:

a) la demande d'autorisation;

b) le fait que le projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et que, le cas échéant, l'article 7 est applicable;

c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions;

d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision;

e) une indication concernant la disponibilité des informations recueillies en vertu de l'article 5;

f) une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront;

g) les modalités précises de la participation du public prévues au titre du paragraphe 5 du présent article.

3. Les États membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné:

a) toute information recueillie en vertu de l'article 5;

b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé conformément au paragraphe 2 du présent article;

c) conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (6), les informations autres que celles visées au paragraphe 2 du présent article qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 de la présente directive et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au paragraphe 2 du présent article.

4. À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

5. Les modalités précises de l'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de la consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres.

6. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin de laisser suffisamment de temps pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision en matière d'environnement en vertu des dispositions du présent article»;

Considérant que, dans la version applicable au cas d'espèce, l'article 9.1 de la même directive est rédigé comme suit:

«1. Lorsqu'une décision d'accorder ou de refuser une autorisation a été prise, la ou les autorité(s) compétente(s) en informe(nt) le public, conformément aux procédures appropriées, et met(tent) à sa disposition les informations suivantes:

- la teneur de la décision et les conditions dont la décision est éventuellement assortie,
- après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public concerné, les principales raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public,
- une description, le cas échéant, des principales mesures permettant d'éviter, de réduire et, si possible, d'annuler les effets négatifs les plus importants»;

Considérant que les requérants sont en défaut d'indiquer en quoi la législation interne en vigueur ne transposerait pas adéquatement ces directives; qu'aucune de ces dispositions ne formule d'exigence quant à la langue dont il doit être fait usage et que l'article 6.5 prévoit qu'il appartient aux États membres de déterminer les modalités précises de l'information du public; que, si les requérants allèguent à juste titre que les dispositions invoquées expriment une exigence de qualité des procédures de participation du public, il n'en reste pas moins que sur la question de l'emploi des langues, elles ne contiennent aucune règle directement applicable susceptible de prévaloir sur la législation interne ni aucune règle dont l'interprétation soit contestée; qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle soulevée; que l'application du droit interne répond à l'exigence de qualité et est approprié au sens de l'article 9 de la directive 85/337/CEE; que les requérants ne précisent pas en quoi la convention d'Aarhus serait violée; que sans qu'il soit besoin de se prononcer sur sa recevabilité, le deuxième moyen n'est pas fondé;

VII. Troisième moyen

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation des articles 3 et 7 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 3 et 7 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 127, 128, 149 à 152 du CoBAT, des articles 3 à 5 de l'accord de coopération du 4 juillet 1994 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement, du principe de l'utilité de l'enquête publique, des principes de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'ils estiment que le dossier de demande et l'étude d'incidences devaient être transmis à l'ensemble des communes susceptibles d'être affectées par le projet et à la Région

flamande, alors que l'enquête publique n'a été réalisée que sur les territoires de la ville de Bruxelles et de la commune de Schaerbeek;

qu'ils considèrent que le fait de n'avoir organisé l'enquête publique que sur les territoires de la ville de Bruxelles et de la commune de Schaerbeek constitue une violation de l'article 137 du CoBAT puisque l'on n'a pas pris en considération toutes les «communes de la Région concernées par les incidences du projet», ce qui est, à leurs yeux, une erreur manifeste d'appréciation; qu'ils dénoncent aussi une violation de l'article 127, § 4, du CoBAT et des dispositions de l'accord de coopération précité, en ce que le dossier n'a pas été transmis à la Région flamande alors que l'étude montre que les incidences urbanistiques (1 km autour du site – p. 183), les incidences sur le domaine social et économique (pp 314, 329 et 339) et les incidences sur le plan de la mobilité (p 796) concernent cette Région;

qu'en réplique, ils contestent l'absence d'intérêt au moyen et renvoient aux arguments développés sur ce point à l'occasion du deuxième moyen; qu'ils soulignent l'obligation de tenir compte d'éléments socio-économiques lors de l'attribution d'un permis d'urbanisme, dès lors que l'article 127, § 2, du CoBAT englobe dans les incidences du projet à examiner celles qui touchent le domaine socio-économique, et que le cahier des charges de l'étude et l'étude elle-même les prennent en compte; qu'ils ajoutent que cette problématique socio-économique a un impact en termes de mobilité et développent ce lien en faisant valoir:

- que la viabilité économique oblige à capter une clientèle bien au-delà d'un rayon d'un km, retenu par l'étude comme la limite des incidences urbanistiques du projet;

- que la zone de chalandise influence les flux de mobilité, que l'étude identifie une zone supra locale qui englobe Gand, Anvers, Liège et Lille, qu'elle tient compte de cette influence supra-locale notamment en renvoyant à d'autres projets susceptibles d'interférer avec le projet autorisé par l'acte attaqué et qu'une autre analyse à laquelle elle fait référence évoque une zone de chalandise qui s'étend au nord jusqu'à Willebroek et Malines, au sud jusqu'à Nivelles, à l'est jusqu'à Louvain et à l'ouest jusqu'à Gand, Alost et Ninove;

- que les incidences sur la mobilité sont imbriquées dans les incidences socio-économiques, comme l'illustreraient les conclusions de l'étude d'incidences;

qu'après avoir repris les arguments sur les différents types d'incidences exposés dans la requête, ils reproduisent la position exposée par la ville de Leuven quant aux problèmes de mobilité dans l'affaire 206.497/X-15.225;

que dans leur dernier mémoire, ils renvoient à l'argumentation relative au deuxième moyen en ce qui concerne leur intérêt; qu'ils expliquent que compte tenu des incidences du projet sur la mobilité, la limitation de l'enquête publique à la seule ville de Bruxelles était manifestement déraisonnable; qu'ils citent divers passages de l'étude d'incidences et concluent qu'à tout le moins la commune de Schaerbeek est une «commune concernée» au sens de l'article 137 du CoBAT; qu'en outre, ils relèvent que l'étude prévoit que le samedi, les usagers viendront principalement de l'extérieur de la ville via l'A12, affectant donc la problématique de mobilité des communes flamandes adjacentes, et qu'elle identifie des incidences socio-économiques supra-locales, le projet étant réputé attirer la clientèle tant de la partie Nord de Bruxelles que de Flandre;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, quant à l'enquête publique, que le comité d'accompagnement de l'étude d'incidences a décidé le 6 mai 2010, conformément à l'article 137 du CoBAT, qu'il y avait lieu de transmettre à la ville de Bruxelles les documents nécessaires à l'organisation des mesures de publicité; qu'il ressort du dossier administratif (précisément du rapport adressé par l'administration communale au collège des bourgmestre et échevins pour sa séance du 7 juillet 2011, page 16) que l'enquête publique relative à la demande de certificat d'urbanisme amendée a été organisée à Bruxelles et à Schaerbeek, aucune réaction n'ayant été enregistrée dans cette dernière commune; que les requérants ne contestent pas cette pièce; que la commune de Schaerbeek était représentée lors des réunions de la commission de concertation des 24 mai 2011 et 28 juin 2011 et qu'elle y a émis un avis propre, avis qui se limite aux aspects de mobilité et à l'impact socio-économique du projet; que les communes de Bruxelles et Schaerbeek sont celles sur le territoire desquelles on peut identifier un impact urbanistique du projet, évalué par l'étude d'incidences comme s'étendant sur un rayon d'environ 1 km, et que les éléments avancés par les requérants n'établissent pas que le projet aurait un impact sur le territoire d'autres communes bruxelloises; que l'étendue de la zone de chalandise des commerces à implanter est étrangère à cette question si ce n'est en termes d'impact sur la mobilité; que, si le projet comporte à cet égard des retombées sur les environs, il résulte des conclusions de l'étude d'incidences que cette influence devrait rester limitée au regard des flux déjà existants; que la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste en estimant que rien n'imposait d'organiser une enquête publique dans d'autres communes ni de consulter ces dernières;

Considérant, quant à la consultation de la Région flamande, que les éléments avancés par les requérants n'établissent pas que le projet devait être jugé susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement de cette région, seul un impact indirect et modéré sur la mobilité pouvant être identifié; que la Région flamande n'a pas demandé à être consultée et n'a introduit aucun recours contre l'acte attaqué; qu'il a été jugé par l'arrêt n° 226.145, du 21 janvier 2014, que la ville de Louvain était sans intérêt à l'annulation de ce dernier; qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise et que ni l'article 127, § 4, du CoBAT, ni l'accord de coopération du 4 juillet 1994, n'ont été violés; que sans qu'il soit besoin de se prononcer sur sa recevabilité, le moyen n'est pas fondé;

VIII. Quatrième moyen

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des articles 3, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 3, 6 et 9 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 2, 6, 128, 135, 141 et 149 à 152 du CoBAT, du principe de l'utilité de l'enquête publique et de l'excès de pouvoir;

que, dans une première branche, ils mentionnent une série d'études réalisées après l'étude initiale réalisée en mai 2010 par le bureau Aries:

- l'étude de vent et d'incendie réalisée le 21 octobre 2011 par le bureau Cenaero;
- la note acoustique du 19 janvier 2012 émanant du bureau d'études Venac;
- la note relative à l'évolution des incidences du projet sur la mobilité du janvier 2012, par le bureau Aries, et ses compléments de mars 2012;
- la note du bureau d'architecture du 7 mars 2012, en réponse à l'avis du S.I.A.M.U.;
- l'inventaire amiante du 20 mars 2012, émanant du bureau Geosan;
- la note de la STIB du 27 mars 2012 relative à la desserte du projet par les transports publics;

que selon eux, ces études constituent des compléments à l'étude d'incidences et analysent les impacts potentiels du projet, sans avoir été réalisées dans le respect des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement puisqu'elles n'ont pas été soumises à l'enquête publique et que, à l'exception de la note de janvier 2012, elles n'ont pas été réalisées par un bureau agréé;

que dans leur mémoire en réplique, ils citent l'article 128 § 2 du CoBAT, invoqué par la partie adverse:

«Les demandes de permis d'urbanisme ou de lotir faisant suite à un certificat d'urbanisme non périmé qui a été précédé d'une étude d'incidences, sont dispensées d'une telle étude pour autant qu'elles soient conformes aux certificats délivrés»;

et considèrent que le problème n'est pas tant la conformité entre le projet faisant l'objet de la demande de certificat d'urbanisme et le projet faisant l'objet de la demande de permis d'urbanisme, mais le caractère effectif de la participation du public à la procédure d'évaluation des incidences; qu'ils affirment que pour tout projet de l'annexe A du CoBAT, cette participation ne peut être effective que si, comme l'impliquent les articles 5.1, 5.3 et 6 de la directive 85/337/CE, le public a accès à l'ensemble des données et investigations collectées dans l'instruction administrative de la demande; qu'ils reproduisent encore l'article 6.3, a) de la directive 85/337/CE et en déduisent que pour qu'une procédure d'évaluation des incidences soit adéquate, il faut que l'autorité compétente tout comme le public concerné disposent de l'ensemble des informations nécessaires, à savoir d'une évaluation des incidences appropriée, ce qui ne fut pas le cas en l'espèce;

que dans leur dernier mémoire, ils répètent cette argumentation et rejettent l'idée que les documents relatifs à la demande de permis d'environnement n'impliqueraient pas de nouvelles obligations procédurales pour le traitement de la demande de permis d'urbanisme; qu'ils invoquent l'article 124, § 2, du CoBAT prescrivant qu'en cas de projet mixte, les demandes font l'objet d'une étude d'incidences unique et sont soumises ensemble aux mesures de publicité; qu'ils en déduisent qu'en pareil cas, l'étude d'incidences et les compléments qui sont produits constituent un document unique et commun qui doit être soumis à consultation simultanément avec les demandes urbanistiques et environnementales;

que dans la seconde branche du moyen, les requérants dénoncent l'inadéquation et l'obsolescence de l'étude réalisée dans le cadre de la demande de certificat d'urbanisme au moment où le permis d'urbanisme est octroyé; qu'ils affirment que le projet est «essentiellement pensé en termes d'accessibilité voiture» ce qui n'est pas étonnant eu égard à l'absence de bonnes connexions via les transports en commun et qu'il comporte un ratio de parking, proche de celui des centres commerciaux périphériques, d'une place pour 37 m²; qu'ils situent le projet par rapport aux axes d'accès à Bruxelles, invoquent le «schéma directeur de la moyenne ceinture» qui définit le pont Van Praet comme un point stratégique d'entrée du trafic dans le nord de la région, et constatent que la saturation actuelle ne va pas s'améliorer avec l'arrivée du projet; que selon eux, l'étude d'incidences a mis en lumière que le projet implique l'utilisation d'une part significative de la capacité de la moyenne ceinture en heure de pointe le vendredi soir alors que cet axe est déjà saturé;

qu'ils soulignent les caractéristiques du site et la proximité d'autres sites stratégiques à proximité tels que Schaerbeek-Formation, Tour et Taxis et le Heysel; qu'ils relèvent l'émergence d'autres projets que l'étude d'incidences ne prend pas en compte, notamment le projet «Néo» de développement du plateau du Heysel, qui prévoit 4.490 nouvelles places de parking et le projet «U-Place» à Machelen qui compterait 6.000 places de parking; qu'ils critiquent l'absence d'évaluation globale de ces trois projets alors que l'accessibilité de tous trois dépend de l'A12 et du Ring de Bruxelles; qu'ils relèvent aussi que le cahier des charges de l'étude d'incidences charge son auteur de répondre à la question de savoir «si les incidences de ces installations existantes ou projetées et aménagement de voiries sont acceptables du point de vue des riverains et compatibles avec les politiques régionales et communales en la matière», ce qui requiert d'examiner le projet au regard du plan Iris II, du plan communal de mobilité de la ville de Bruxelles et du schéma directeur «Schaerbeek-Formation»; qu'ils estiment que l'étude ne démontre pas pareille conformité, et qu'au contraire le projet est incompatible avec des éléments de ces plans et schémas; qu'ils citent la zone «zéro émission» qui s'étend le long du canal selon le schéma directeur Schaerbeek-Formation ainsi que les objectifs de mobilité régionaux approuvés dans le cadre du plan IRIS II, qui prévoit une réduction de 20% de la pression automobile d'ici 2018; qu'ils expliquent que selon IRIS II, pour les zones en développement, il importe de viser au minimum une répartition modale de 50% en transports publics, 20% en deux-roues et 30% en voiture individuelle (tant à l'origine qu'à destination), ce qui impose une desserte à haut niveau de service par les transports publics, mais que l'autorité compétente n'a pas osé se montrer aussi exigeante à l'égard du projet et a prévu un objectif d'accessibilité voiture de 50 % maximum, qui de surcroît semble impossible à atteindre;

qu'ils répliquent, sur la seconde branche, que la partie adverse se méprend sur le rôle des différents acteurs de l'enquête publique en réduisant la question à la possibilité pour l'autorité de se prononcer en toute connaissance de cause, et répètent que la participation du public ne peut être effective si l'évaluation environnementale n'est pas adéquate parce que parcellaire ou obsolète; qu'ils ajoutent parmi les points qu'ils reprochent à l'étude de ne pas prendre en compte, l'aménagement du rond-point au droit du carrefour Van Praet / avenue de Vilvorde (l'ovale-point) qui a fait l'objet d'un permis d'urbanisme en date du 19 août 2011 (04/PFD/402374); qu'ils écrivent:

«Or, les caractéristiques précises de ces projets n'ont pu être prises en considération par l'étude d'incidences du bureau Aries déposée en mai 2009 puisqu'il ont été arrêtés en 2011 et 2012.

Et aucune analyse complémentaire n'a été effectuée entre mai 2009 et le 19 juillet 2012 pour analyser les impacts cumulatif et globaux de ces projets.

Aucune évaluation globale n'a été effectuée dans le cadre de l'instruction de la demande de permis permettant à l'autorité compétente de pouvoir statuer en connaissance de cause au regard de l'interaction générée par ces différents projets.

À Bruxelles, 76 % des émissions de microparticules et 55 % des dioxydes d'azote sont émis par la circulation. La Commission européenne estime que les microparticules sont à la source de 1.100 décès prématurés annuels en Région de Bruxelles-Capitale. En ce qui concerne la norme pour les micro-particules (PM10), Bruxelles est déjà en infraction. En 2011, alors que 35 dépassements de la norme sont autorisés annuellement, ce sont 87 dépassements qui ont déjà été constatés à Haren. Avec plus de 100.000 visiteurs attendus par semaine en voiture, le projet conforte la situation infractionnelle de la Région en ce qui concerne les micro-particules et rend inatteignable le respect des normes européennes en matière d'émissions de dioxyde d'azote (40 micro-grammes NO₂/m³ comme moyenne annuelle d'ici 2015)».

que dans leur dernier mémoire, ils maintiennent leur argumentation;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur la première branche, que les requérants n'indiquent pas les questions sur lesquelles ils auraient pu faire des commentaires autres que ceux qu'ils ont faits et ne précisent pas en quoi les autorités chargées d'adopter les actes nécessaires à la délivrance du permis d'urbanisme n'auraient pas pu délibérer en toute connaissance de cause;

que l'objet de l'étude Cenaero du 21 octobre 2011 tend à «démontrer par une étude numérique de vent que le confort piéton aux entrées n'est pas détérioré par la réalisation du projet» et que la note du bureau d'architecte du 7 mars 2012 vise à répondre à l'avis du SIAMU; que ces documents ne constituent pas des compléments à l'étude d'incidences mais de simples documents complémentaires produits par le demandeur; qu'ils ne devaient pas être réalisés par un auteur agréé et ne devaient pas être soumis à une nouvelle enquête publique;

qu'il n'est pas contesté que les autres documents visés par les requérants ont été déposés dans le cadre de la demande de permis d'environnement de classe I A; qu'ils explicitent les options du projet en matière de chauffage et de ventilation, d'acoustique, de stockage des déchets, de schémas de circulation et d'inventaire amiante, qu'ils sont sans relation directe avec la demande de permis d'urbanisme et ne modifient pas le projet; que rien n'établit qu'ils complétaient l'étude d'incidences requise pour l'adoption de l'acte attaqué, laquelle a été déclarée complète par le comité d'accompagnement; que l'article 124 du CoBAT ne fusionne pas l'instruction des demandes de certificat d'urbanisme et de permis d'urbanisme, d'une part, et celles de certificat d'environnement et de permis d'environnement, d'autre part;

que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, que les requérants reprochent à tort au projet de reposer essentiellement sur un accès automobile alors que le choix qui a été préconisé par les auteurs de l'étude d'incidences et suivi par le demandeur de permis est précisément de réduire le nombre de places de stationnement prévu, en misant sur l'amélioration de la desserte par les modes de mobilité douce; que l'étude d'incidences consacre à la question de la mobilité de longs développements circonstanciés (pages 447 à 490), abordant notamment le degré de saturation de la moyenne ceinture; que s'ils sont critiqués par les requérants, ces développements leur ont permis d'exprimer leurs observations et opinions, et qu'ils n'identifient pas de points sur lesquels ils auraient été empêchés de le faire utilement;

Considérant que dans la partie 4 de l'étude «Incidences potentielles stratégiques», aux pages 183 et suivantes, l'auteur de l'étude prend en compte:

- le P.R.D. et la zone levier n° 11 qui concerne «Schaerbeek - formation»;
- le P.C.D. de la ville de Bruxelles;
- le PRAS;
- la situation existante de fait qui montre le site de Tour et Taxis;
- le Master Plan du Port de Bruxelles;
- le projet de marketing urbain de la zone d'intervention prioritaire portant sur la zone du canal élargi;

que le projet et les différentes alternatives ont été confrontés à ces données telles qu'elles se présentaient à l'époque; que l'étude a tenu compte des projets NEO et UPLACE dans l'analyse des domaines sociaux et économique et qu'elle aborde la chronologie prévisible des différents projets, tels qu'ils pouvaient être appréhendés à l'époque, aucun d'eux n'ayant d'ailleurs atteint depuis lors le stade de la réalisation; que le projet de plan IRIS II a également été pris en compte aux pages 379 et suivantes de l'étude; que l'ovale-point et le nouveau rond-point

envisagé au droit du quai des Usines, sous le pont Van Praet, sont pris en compte et évoqués dans les conclusions relatives aux incidences en matière de mobilité; que la question de l'émission de micro-particules est abordée dans la partie 5, point 2 «incidences sur la qualité de l'air», qui conclut que le site participera à une dégradation de la qualité de l'air ambiant au niveau des polluants étudiés, mais que cet impact inhérent aux activités générées devrait s'avérer négligeable proportionnellement à la situation existante (p. 554); que les requérants n'établissent ni l'insuffisance, ni le caractère obsolète de l'étude;

Considérant qu'il résulte de ces éléments que le contenu de l'étude a permis tant aux requérants qu'à l'autorité d'évaluer adéquatement l'impact du projet et les risques encourus; que le quatrième moyen n'est pas fondé;

IX. Cinquième moyen

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un cinquième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 87, 88, 94, 153 et 156 du CoBAT, de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 arrêtant les Titres I^{er} à VIII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'article 8 du Titre I^{er} du Règlement régional d'urbanisme (R.R.U.), et de l'excès de pouvoir;

qu'ils estiment que la motivation de l'acte attaqué, qu'ils reproduisent, ne montre pas que l'autorité ait appréhendé correctement et adéquatement la situation existante et le projet envisagé avant d'accorder une dérogation au R.R.U., le seul passage de l'acte attaqué y relatif ne portant que sur la dénivellation de 8 m entre le haut du boulevard Lambermont et le bas du quai des Usines;

qu'ils relèvent les hauteurs des bâtiments entourant le terrain d'implantation du projet (3 de 8-9 m et 1 de 15-18 m) pour calculer une moyenne minimale de 10 m (40 m: 4) et une moyenne maximale de 11,25 m (45: 4); qu'ils les comparent à la hauteur des constructions autorisées qui est de 23,40 m soit une différence d'au moins 12,15 m, et considèrent que le dénivelé de 8 m retenu ne justifie pas un tel accroissement des hauteurs;

qu'ils reprochent aussi au fonctionnaire délégué de ne pas avoir pris en compte une servitude de vue depuis le château de Laeken définie dans la carte des altitudes limites n° 31/3/b-3 datée du 14 janvier 1972, qui conduit à ce que la hauteur des constructions sur le site doit être limitée à 18 mètres; qu'ils reconnaissent l'absence de valeur réglementaire de ces cartes mais considèrent qu'elles participent de la définition du bon aménagement des lieux;

qu'en réplique, ils précisent que leur critique ne relève pas de l'opportunité mais porte sur l'inadéquation du motif relatif au dénivelé de 8 m, motif

qu'ils considèrent comme déterminant, pour justifier la dérogation; qu'ils constatent par ailleurs que si l'étude d'incidences traite de la servitude de vue du château de Laeken, la décision du fonctionnaire délégué n'est pas formellement motivée sur ce point, alors qu'il s'agit d'une composante essentielle dans l'appréciation de l'intégration urbanistique du projet puisque ce domaine borde tout le côté ouest du site d'implantation et constitue un référent incontournable;

que dans leur dernier mémoire, ils exposent que le seul motif concret avancé par la motivation de la décision accordant les dérogations est bien le «dénivellement» important du terrain, qui ne constitue pas un motif adéquat compte tenu de l'importance des constructions projetées;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'avis du fonctionnaire délégué, reproduit dans l'acte attaqué, aborde la question de la hauteur des constructions dans deux passages:

«Considérant le dénivellement important du terrain qui est de presque 8m entre le haut du boulevard Lambermont et le bas du quai des Usines;

Considérant que les dénivellations de terrain modifient la perception des hauteurs;

Considérant les distances importantes entre le nouveau bâtiment et les bâtiments environnants;

Considérant que par rapport au projet initial le gabarit général du projet côté quai des usines et côté Familistère a été diminué;

Considérant que dans le projet amendé l'espace public a été élargi pour adoucir le rapport d'échelle entre le projet et le Familistère;

Considérant que le complexe projeté peut être considéré comme un élément phare d'un nouveau site à développer en entrée de ville;

(...)

Considérant qu'en termes de hauteur, le projet dépasse la hauteur moyenne des constructions avoisinantes; que le terrain considéré présente un dénivellement de presque 8 mètres entre le boulevard Lambermont et le quai des Usines; que cette dénivellation modifie la perception des hauteurs des constructions;

Que ce dépassement est de faible importance, qu'il s'inscrit particulièrement le long du chemin de fer et du Pont Van Praet; qu'il n'y a donc aucun impact sur son environnement immédiat;

Que le projet dépasse légèrement la hauteur du familistère; qu'il prévoit cependant des toitures plates, de sorte que la différence de hauteur sous corniche du projet et de la hauteur sous faite du Familistère est minime; que ce dernier se situe à une distance raisonnable du projet, de sorte que le projet n'a aucun impact paysager sur le Familistère»;

qu'il résulte de ces extraits que la différence de hauteur a été reconnue et que tant la hauteur des bâtiments du projet que celle des immeubles voisins ont été prises en compte; que pour décider d'accorder la dérogation, le fonctionnaire délégué n'a pas uniquement eu égard à la dénivellation du terrain mais a tenu compte de divers éléments, notamment l'impact sur l'environnement immédiat, dont les requérants n'établissent pas l'inexactitude ou l'inadéquation;

qu'en ce qui concerne la servitude de vue, le fonctionnaire délégué se réfère sur ce point aux conclusions de l'étude d'incidences, qui s'expriment notamment comme suit (p. 795):

«Le chapitre Urbanisme a, quant à lui, analysé l'intégration architecturale et urbanistique du projet dans son environnement. Lorsque l'on analyse le linéaire de façades qui bordent l'espace public, on constate que la majeure partie de ce linéaire correspond aux façades du socle de parking (murs aveugles, accès voitures et quais de livraisons). Ainsi, si les auteurs du projet ont su habilement tirer parti de l'encaissement du site par rapport à la voirie Van Praet sur la partie est du projet, le problème de différence de niveau avec le quai des Usines s'est reporté sur la partie ouest du site. Dans cette partie du site en effet, les piétons venant du quai des Usines doivent franchir un niveau de parking avant d'accéder au premier étage de commerces.

Aux étages, les bâtiments commerciaux sont conçus de manière à présenter leurs vitrines et leurs accès vers les espaces de déambulation. Ils sont néanmoins ponctués de larges failles: trois failles de 12 à 16 m, constituant les accès piétons, et trois «failles» de 8 mètres de large au sein du bâtiment B, ces dernières offrant des vues en promontoire sur le canal et le Domaine Royal. Les locaux techniques sont quant à eux disposés le long des façades à rue et dissimulés derrière des parois écrans. Malgré ces ouvertures, il ressort de l'analyse que le projet «tourne le dos» aux espaces publics.

Au regard des éléments paysagers et patrimoniaux situés à proximité (canal, Domaine Royal, Familistère), ce manque d'ouverture sur l'extérieur apparaît comme particulièrement inapproprié sur la partie ouest du projet, notamment vis-à-vis des futurs habitants du Familistère. En effet, l'isolement de cet immeuble résidentiel (pas d'habitat sur un rayon de plus de 500 mètres) justifie, selon l'avis du chargé d'étude, qu'un effort particulier soit porté quant à l'affectation et le traitement architectural des bâtiments qui l'entourent.

Des recommandations ont ainsi été formulées par ce chapitre en vue d'améliorer l'ouverture architecturale du projet; d'autres modifications plus significatives ont également été proposées dans le cadre de l'analyse des alternatives 1a et 1b proposant une ouverture architecturale plus marquée sur la partie ouest du projet par la création d'un étage commercial de plain-pied avec le terrain naturel et ce aux motifs suivants:

- L'implantation de locaux commerciaux et d'équipement d'intérêt collectif au rez-de-chaussée permettrait d'agrémenter et animer les espaces publics le long du canal et aux abords du Familistère;

- La création d'accès de plain-pied avec le terrain naturel permettrait par ailleurs d'améliorer les connexions visuelles et physiques entre le projet et ses alentours de manière à mettre en évidence et valoriser les éléments paysagers et patrimoniaux (canal, Domaine Royal, Familistère) ainsi que l'accessibilité en transports en commun (ligne de tramway le long du quai des Usines).

Du point de vue de sa capacité de reconversion, enfin, il semble qu'à terme, la reconversion de l'entièreté du lot E serait l'option la plus envisageable sur le projet (en cas de réaffectation des sites Mabru et CEFL vers des zones plus mixtes notamment);

que dans les développements de l'étude, la servitude de vue est étudiée aux pages 66 et 67 et 268 à 271; que l'étude indique notamment ce qui suit:

«Les «cartes des altitudes limites» ont été réalisées par le Ministère des Travaux Publics au début des années 70. Ces altitudes limites sont déterminées en fonction: des servitudes de vues (depuis et en direction de divers monuments), des servitudes aéronautiques (Zaventem) et des faisceaux

hertziens (RTBF). Elles déterminent la hauteur maximum des bâtiments situés à l'intérieur des cônes de servitudes.

Le site du projet est inscrit à l'intérieur d'une servitude aéronautique et de la servitude de vue depuis le château royal de Laeken.

Pour la servitude aéronautique, la hauteur des bâtiments du projet est limitée entre 136 et 140 m, celle-ci n'a donc aucune implication sur le projet.

Par contre, la servitude de vue depuis le Château de Laeken voudrait que la hauteur des constructions sur le site soit limitée à environ 17 m.

En effet, (...)

Rappelons cependant qu'aucun arrêté n'a jamais été adopté pour donner une valeur juridique à ces "cartes des altitudes limites". Elles n'ont donc en l'espèce pas de valeur réglementaire et ne sont donc pas contraignantes.

La question se pose toutefois de savoir si les autorités administratives pourraient se référer à ces cartes au titre du bon aménagement des lieux. Afin de mieux appréhender cette question, il y a lieu de rappeler le contexte dans lequel elles ont été élaborées et leur contenu.

Les cartes ont été établies le 14 janvier 1972, ce qui correspond à la fin de la période des "*golden sixties*" durant laquelle de nombreux projets ont été réalisés (Tour Madou, Tour du Midi, etc.) ou devaient être réalisés (Projet Manhattan). Afin de ne pas "défigurer" Bruxelles, il a été décidé de mettre en place des cartes définissant des hauteurs maximales à respecter en cas de construction d'immeuble. Finalement, compte tenu de la récession immobilière qui a sévi à Bruxelles entre 1975 et 1985, et qui a notamment abouti à l'arrêt du plan Manhattan dans le quartier Nord, le besoin d'adopter des hauteurs limites contraignantes n'était plus d'actualité, de sorte que ces cartes n'ont jamais été adoptées.

(...)

Au regard de cette analyse, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité de considérer de telles cartes comme représentatives du bon aménagement des lieux en situation actuelle.

En effet, tout d'abord, elles ont été établies dans un certain contexte (émergence de tours susceptibles de "défigurer" Bruxelles), qui a aujourd'hui sensiblement changé.

Ensuite, les hauteurs limites ont été établies en prenant en considération les circonstances existantes au mois de janvier 1972, soit il y a +/- 38 ans. Depuis lors, il y a certainement eu une évolution au niveau de ces circonstances concrètes à prendre en considération. Ainsi, la hauteur de la cime des arbres au niveau de la chaussée de Vilvoorde a certainement crû en 38 ans.

Par conséquent, l'application pure et simple d'hauteurs limites déterminées en 1972 dans un contexte différent et sur base de circonstances qui ont évolué, sans refaire une analyse *in concreto* de l'impact réel du projet sur la vue depuis le Château de Laeken selon la situation actuelle, serait inadéquate, voire inappropriée.

C'est pourquoi la présente étude a davantage analysé l'impact visuel du projet en comparant la situation existante (photographies) à la situation projetée (photomontages) et ce au sein du chapitre consacré à l'Urbanisme;

(...)

La figure ci-après illustre néanmoins, selon une vue en coupe, la position de la servitude de vue fixée en 1972 depuis le perron du Château au regard de la hauteur des arbres situés au fond du parc le long de la chaussée de Vilvoorde en situation existante (mesures réalisées sur le terrain en novembre 2009) d'une part et des gabarits projetés par le projet Equilis d'autre part. (...);

que l'auteur d'étude a donc bien pris en considération la servitude de vue et exposé la démarche qu'il proposait pour apprécier le bon aménagement des lieux sous divers angles en tenant compte de cette servitude dépourvue de caractère

obligatoire; qu'en se référant à l'étude, le fonctionnaire délégué a fait sienne cette appréciation motivée; que le cinquième moyen n'est pas fondé;

X. Sixième moyen

A. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un sixième moyen de la violation des articles 6, 149 à 152, 153 et 205 du CoBAT, du principe de l'utilité de l'enquête publique et de l'excès de pouvoir;

qu'ils reproduisent un extrait de l'acte attaqué qui entend faire application de l'article 205 du CoBAT, et citent ce dernier:

«Lorsque la demande de certificat d'urbanisme a été soumise à des mesures particulières de publicité, la demande de permis en est dispensée, à condition que des motifs nouveaux qui justifieraient de telles mesures ne soient pas apparus. Toutefois, l'avis de la commission de concertation reste requis si une disposition réglementaire comprise dans un plan ou un règlement d'urbanisme le prévoit»;

qu'ils citent également un extrait des travaux parlementaires selon lequel cette disposition:

«dispense des mesures particulières de publicité les demandes de permis qui font suite à des certificats d'urbanisme dans la mesure où ces demandes ne comportent pas de motifs nouveaux qui justifieraient de telles mesures (implantation ou gabarit différents, modification de l'affectation prévue initialement, etc...)» (*Doc. Parl. Rég. Brux.-Cap.*, sess.1990-1991, A-108/1, p.38);

qu'ils considèrent que la deuxième phrase de l'article 205 oblige à consulter à nouveau la commission de concertation lorsque des prescriptions du PRAS imposent des mesures particulières de publicité; qu'ils constatent que tel est le cas des prescriptions 5.1 (grands commerces spécialisés en zone d'industrie urbaine) et 5.3 (autres commerces d'une superficie de plus de 300 m² en zone d'industrie urbaine);

qu'ils relèvent aussi que l'organisation de mesures particulières de publicité était requise en raison des modifications importantes apportées au projet initial:

- sur un plan urbanistique (maintenir et rénover le bâtiment dit la cathédrale);
- en termes d'affectations (affectation adéquate et accessible au public du bâtiment dit la cathédrale, commerces alimentaires, commerces de proximité, crèche, activités productives);
- quant à l'esthétique extérieure des bâtiments (prévoir des ouvertures dans les façades du côté quai des Usines, porter une attention particulière à la qualité des cheminements piétons le long du quai des Usines et boulevard Lambermont, porter un soin particulier au traitement de la façade aveugle induite par la démolition des quelques cellules frigorifiques);

qu'en réplique, ils répètent qu'en vertu de la deuxième phrase de l'article 205 du CoBAT et de la prescription 5.3 du PRAS qui impose des mesures particulières de publicité, l'avis de la commission de concertation était requis;

que, sur les modifications intervenues, ils critiquent la position de la ville de Bruxelles selon laquelle la demande de permis ne devait être soumise à des mesures de publicité que si les modifications apportées le requéraient elles-mêmes; qu'ils estiment qu'une telle interprétation ajoute une condition à la loi; que, d'autre part, ils soutiennent que l'absence de modifications ne vise pas la condition que le projet de la demande de permis soit conforme aux prescrits du certificat d'urbanisme; qu'ils estiment que le propre d'un certificat d'urbanisme est de préciser, sous réserve d'une instruction complète de la demande de permis, à quelles conditions un permis d'urbanisme pourrait être octroyé et que ces conditions peuvent modifier les caractéristiques du projet; que, selon eux, en pareil cas la demande de permis d'urbanisme, même conforme aux conditions du certificat d'urbanisme, doit être soumise aux mesures particulières de publicité;

que dans leur dernier mémoire, ils persistent à soutenir que l'avis de la commission de concertation fait partie des mesures particulières de publicité et que dès lors, toute disposition qui impose de telles mesures impose de reprendre l'avis de la commission de concertation lorsqu'une demande de permis fait suite à une demande de certificat d'urbanisme; qu'ils exposent que les mesures particulières de publicité peuvent être imposées soit par le CoBAT, soit par un plan ou règlement, et qu'il suffit que le plan ou le règlement applicable impose la saisine de la commission de concertation, seule ou avec une enquête publique, pour que la deuxième phrase de l'article 205 trouve à s'appliquer; qu'ils soutiennent qu'une autre interprétation serait illogique puisqu'elle signifierait qu'une disposition visant seulement l'avis de la commission de concertation imposerait de réitérer cette consultation, mais qu'une disposition imposant en outre une enquête publique (donc les «mesures particulières de publicité») n'aurait pas le même effet alors qu'elle vise les hypothèses les plus importantes; qu'ils observent que cette interprétation aurait pour conséquence de limiter la portée de l'article 205 du CoBAT à de rares hypothèses, soit seulement la prescription 21 du PRAS;

que, par ailleurs, ils répètent que pour apprécier la portée des modifications, il faut comparer la demande de permis non au certificat d'urbanisme, mais à la demande de certificat d'urbanisme, sinon «le détournement de procédure est flagrant»; qu'ils considèrent que la version initiale du projet de loi devenu l'article 205 du CoBAT (article 160 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme) confirme cette lecture; qu'ils affirment que la suppression des mesures de publicité sur la demande de permis d'urbanisme ne se justifie que lorsque l'objet de cette demande ne comporte pas d'éléments nouveaux par rapport à l'objet de la demande de certificat d'urbanisme, sur laquelle le public a pu donner son avis, mais qu'au contraire s'il y a des différences entre ces deux demandes, il faut recommencer l'enquête publique, à défaut de quoi celle-ci perd son utilité; qu'ils considèrent leur interprétation de l'article 205 comme la seule conforme à la hiérarchie des normes et à l'article 23 de la Constitution; qu'ils insistent à nouveau sur l'importance des modifications apportées en l'espèce au projet initial; que si leur point de vue devait être rejeté, ils demandent de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle formulée comme suit:

«L'article 205 du CoBAT viole-t-il les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce qu'il dispense des mesures particulières de publicité les modifications apportées à un projet dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme lorsque ces modifications résultent des conditions du certificat d'urbanisme et qu'elles n'ont, par hypothèse, pas été soumises aux mesures particulières de publicité dans le cadre de la demande de certificat d'urbanisme, alors que ces mêmes modifications apportées d'initiative par le demandeur, sans être prescrites par le certificat d'urbanisme, seraient soumises aux mesures particulières de publicité?».

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les articles 128, § 2, alinéa 1^{er}, et 205 du CoBAT disposent respectivement comme suit:

«Article 128.

(...)

§ 2. Les demandes de permis d'urbanisme ou de lotir faisant suite à un certificat d'urbanisme non périmé qui a été précédé d'une étude d'incidences, sont dispensées d'une telle étude pour autant qu'elles soient conformes aux certificats délivrés.

(...)

Article 205. Lorsque la demande de certificat d'urbanisme a été soumise à des mesures particulières de publicité, la demande de permis en est dispensée, à condition que des motifs nouveaux qui justifieraient de telles mesures ne soient pas apparus. Toutefois, l'avis de la commission de concertation reste requis si une disposition réglementaire comprise dans un plan, ou un règlement d'urbanisme le prévoit»;

Considérant qu'il ressort de l'article 205 que le législateur a voulu dispenser des mesures particulières de publicité, sauf en présence de motifs nouveaux, les demandes de permis d'urbanisme qui font suite à une demande de certificat d'urbanisme ayant déjà donné lieu à de telles mesures; que la seconde phrase de l'article 205 permet qu'une disposition réglementaire contenue dans un plan ou un règlement fasse exception à cette dispense et exige qu'en pareil cas, la demande de permis soit néanmoins soumise à l'avis de la commission de concertation; que cette phrase vise donc des prescriptions qui se rapporteraient spécifiquement aux cas où la demande de permis est subséquente à une demande de certificat d'urbanisme; que les nombreuses prescriptions du PRAS qui imposent des mesures particulières de publicité, et notamment les prescriptions invoquées par les requérants, n'ont pas cette portée spécifique;

Considérant qu'il appartenait donc à l'autorité de décider si, en l'espèce, il existait des motifs nouveaux qui justifiaient de nouvelles mesures particulières de publicité; que, de manière générale, une enquête publique doit être recommencée si, après son organisation, des modifications fondamentales sont apportées au projet qui a été soumis à enquête, mais qu'il est fait exception à cette obligation lorsque la

modification envisagée résulte d'une proposition qui est contenue dans les observations faites lors de l'enquête ou qu'elle en découle nécessairement;

Considérant qu'en l'espèce, les requérants dénoncent les modifications apportées au projet entre la demande de certificat d'urbanisme originaire et la demande de permis; qu'ils n'identifient pas la portée de ces modifications par rapport à la demande de certificat d'urbanisme amendée déposée le 3 novembre 2010, laquelle a bien été soumise à une nouvelle enquête publique en raison de l'importance des amendements apportés au projet initial; qu'il est constant que les modifications entre la demande de certificat d'urbanisme amendée et la demande de permis ne sont pas dues à l'initiative du demandeur, mais résultent des conditions dont le certificat d'urbanisme a été assorti; que les requérants n'établissent pas que certaines de ces conditions, affectant fondamentalement le projet, seraient étrangères aux observations recueillies lors de l'enquête préalable;

qu'en pareil cas, la conformité de la demande de permis au certificat d'urbanisme préalablement délivré l'exonère de nouvelles mesures de publicité, comme elle l'exonère de nouvelle étude d'incidences en vertu de l'article 128, § 2 du CoBAT;

que l'avis du fonctionnaire délégué et le permis s'expriment respectivement comme suit à ce propos:

«Considérant que, par rapport au certificat d'urbanisme délivré, aucun motif nouveau d'enquête publique n'est apparu; que, d'une part, l'implantation des bâtiments, leur gabarit et leurs affectations n'ont pas été modifiés et, d'autre part, la demande de permis d'urbanisme est conforme aux conditions dudit certificat;

(...)

Considérant dès lors que, conformément à l'article 205 du COBAT, il n'y a pas lieu d'organiser de nouvelles mesures particulières de publicité;

Considérant de même que l'avis de la Commission de concertation n'est pas requis, aucune disposition réglementaire comprise dans un plan ou un règlement d'urbanisme ne le prévoyant;

(...)

Considérant que, par rapport au certificat d'urbanisme délivré, aucun motif nouveau d'enquête publique n'est apparu; que, d'une part, l'implantation des bâtiments, leur gabarit et leurs affectations n'ont pas été modifiés et, d'autre part, la demande de permis d'urbanisme est conforme aux conditions dudit certificat;

Considérant en effet que la demande répond aux conditions du certificat d'urbanisme de la manière indiquée ci-dessous:

(...)

Considérant dès lors que, conformément à l'article 205 du COBAT, il n'y a pas lieu d'organiser de nouvelles mesures particulières de publicité;

Considérant de même que l'avis de la Commission de concertation n'est pas requis, aucune disposition réglementaire comprise dans un plan ou un règlement d'urbanisme ne le prévoyant»;

Considérant que cette motivation est adéquate; qu'aucun motif nouveau apparu après la délivrance du certificat d'urbanisme ne requérait l'organisation d'une nouvelle enquête publique;

que la question préjudicielle est proposée tardivement dans le dernier mémoire et qu'elle porte sur une hypothèse non démontrée en l'espèce et qu'en outre, elle n'a pas trait à la constitutionnalité de l'article 205 du CoBAT, mais à l'interprétation qu'il convient de lui donner;

que le sixième moyen n'est pas fondé,

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 1475 euros, sont mis à la charge des parties requérantes à concurrence de 210,71 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le onze octobre deux mille dix-sept par:

M.	Michel LEROY,	président de chambre, président
M.	Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier assumé.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY