

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.515 du 20 décembre 2019

A. 221.171/XV-3285

En cause :

- 1. l'association sans but lucratif
INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES,**
 - 2. BLONDEEL** Bernard,
 - 3. STRUYVEN** Jo,
 - 4. VAN DER POST** Erik,
- ayant tous élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

- 1. la ville de Bruxelles,**
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe COENRAETS,
Lara THOMMÈS, avocats,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles,
- 2. la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

**la société anonyme
HÔTEL MÉTROPOLE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît CAMBIER
et Fabien HANS, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 janvier 2017, l'a.s.b.l. INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES, Bernard BLONDEEL, Jo STRUYVEN et Erik VAN DER POST demandent l'annulation du règlement complémentaire de police relatif aux voiries communales situées dans le Pentagone adopté par le conseil

communal de la Ville de Bruxelles en sa séance du 19 septembre 2016 ainsi que de la décision ministérielle du 26 octobre 2016 d'approuver ce règlement.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 février 2017, la société anonyme HÔTEL MÉTROPOLE demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 29 mars 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 1^{er} octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 novembre 2019.

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

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

M. Raphaël BORN, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont partiellement exposés dans l'arrêt n° 237.775 du 24 mars 2017, auquel il y a lieu de se référer. Par cet arrêt, le Conseil d'État a rejeté les recours dirigés contre la délibération du conseil communal de la ville de Bruxelles du 1^{er} décembre 2014 en ce qu'elle adopte le "plan de mobilité Pentagone" et la délibération du conseil communal de la ville de Bruxelles du 4 mai 2015 portant "adoption des plans modificatifs du plan de circulation dans le Pentagone" et jugé que la délibération du 1^{er} décembre 2014 approuvant le principe du nouveau plan de circulation était dépourvue de toute force juridique, de même que la délibération approuvant les plans modificatifs.

Pour le surplus, le 19 septembre 2016, le conseil communal de la ville de Bruxelles arrête un "règlement complémentaire de police relatif au Pentagone". Il s'agit du premier acte attaqué. Le préambule de cet arrêté est libellé comme suit :

"Vu la nouvelle loi communale, plus particulièrement son article 117;
Vu l'article 2 des Lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière;
Vu le Règlement général sur la police de la circulation routière;
Vu l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière;
Vu la circulaire ministérielle relative aux règlements complémentaires et au placement de la signalisation routière;
Vu le Règlement Général complémentaire de police relatif aux voiries communales situées sur le territoire de la Ville de Bruxelles;
Vu ses décisions en date du 6 novembre 2014, du 13 novembre 2014 et la décision du conseil communal du 1^{er} décembre 2014 et vu ses décisions du 16 avril 2015 et du 30 avril 2015 approuvant les principes du nouveau Plan de circulation Pentagone, y compris le périmètre d'extension de la zone piétonne et ses sens de circulation;
Vu les décisions du Collège des 27/08/2015, 10/09/2015, 01/10/2015, 19/11/2015, 26/11/2015, 03/12/2015, 17/12/2015, 17/3/16, 21/04/16 et 30/06/16;
Vu les ordonnances de police temporaires des 18/06/15 et du 15/06/15 adoptées en considération de la phase test, prévue à partir du 29/06/15;
Vu la décision du Collège du 7/07/2016 prenant acte de la fin de la phase test;
Vu les ordonnances de police temporaires du 14/07/2016 adoptées dans l'attente de l'adoption des règlements complémentaires;
Considérant dès lors qu'il y a lieu d'adopter le Règlement complémentaire de police relatif aux voiries communales situées dans le Pentagone;
Sur proposition du collège des bourgmestre et échevins".

La décision comporte dix chapitres, respectivement consacrés :
- aux "interdictions et restrictions de circulation",

- aux "obligations de circulation",
- au "régime de priorité de circulation",
- à la "canalisation de la circulation",
- à la problématique "arrêt et stationnement (signaux routiers) ",
- à la problématique "arrêt et stationnement (marques routières)",
- aux "voies publiques à statut spécial",
- aux "aménagements particuliers",
- aux signaux lumineux,
- et aux dispositions finales.

À ce règlement sont annexés des plans ainsi qu'une "annexe au règlement complémentaire de police - partie Plan de circulation Pentagone", qui justifie les dérogations au code de la route.

Le 22 septembre, la commission consultative pour la circulation routière (C.C.C.R.) émet un avis favorable sur le règlement complémentaire précité.

Le 26 octobre, le ministre chargé de la Mobilité et des Travaux publics l'approuve. Cet arrêté constitue le second acte attaqué.

Le règlement complémentaire de police est publié le 9 novembre 2016.

Le 31 mai 2017, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme visant au réaménagement des boulevards du centre de Bruxelles et divers espaces publics situés autour de cet axe. Il s'agit de l'acte attaqué dans les affaires A 222.796/XV-3490, 222.798/XV-3491 et 223.083/XV-3515, toujours pendantes, et dans l'affaire A 222.800/XV-3492 qui a donné lieu à l'arrêt n° 240.603 du 29 janvier 2018 décrétant le désistement de la partie requérante dans cette affaire.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la société anonyme HÔTEL MÉTROPOLE, ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la première partie adverse

La première partie adverse conteste l'intérêt des parties requérantes au recours et dit ne pas apercevoir l'avantage qu'elles tireraient de l'annulation du

premier acte attaqué. Elle rappelle que cet acte comporte environ huit cents articles dont les parties requérantes n'indiqueraient pas lesquels leur causeraient grief. Elle écarte comme erroné le postulat de la thèse des parties requérantes, selon lequel l'annulation de cet acte permettrait le retour de la circulation des véhicules automobiles dans l'entièreté du Pentagone. Selon elle, en cas d'annulation, les dix-huit ordonnances de police temporaires adoptées le 18 juin 2015 (16 ordonnances) et le 25 juin 2015 (2 ordonnances) par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles reprendraient vigueur, de même que subsisterait l'ordonnance de police temporaire du 14 juillet 2016 relative à la circulation routière concernant le Pentagone, en 18 parties, par laquelle il est précisé que les précédentes ordonnances de police temporaires restent d'application, sans préjudice des modifications qui y sont apportées. Elle affirme que l'annulation de la décision attaquée n'entraînerait dès lors pas la réouverture au trafic automobile de l'ensemble des quartiers actuellement fermés à la circulation et la disparition de la boucle de desserte, ce que souhaitent les parties requérantes.

Elle ajoute que la décision attaquée a permis d'uniformiser et de repenser l'accès à la zone piétonne avec cohérence, ce dont elle veut pour preuve les termes du procès-verbal de la commission consultative pour la circulation routière, réunie en sa séance du 22 septembre 2016, comme des dispositions de l'arrêté attaqué. Elle estime que la ville de Bruxelles a repensé les dispositions relatives à la circulation dans le centre-ville dans un sens favorable aux intérêts défendus par les parties requérantes et que la décision attaquée a pour objet de repenser la boucle de desserte afin de réduire le trafic de transit et de casser l'effet "*mini-ring*" que celles-ci dénoncent.

Elle conteste ensuite le raisonnement des parties requérantes, selon lequel le premier acte attaqué forme avec les décisions du conseil communal des 1^{er} décembre 2014 et 4 mai 2015 un plan communal de mobilité, alors que, selon elle, tel n'est pas le cas et l'acte attaqué ne peut en aucun cas être considéré comme un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Elle soutient encore que le recours est irrecevable dans le chef de la première partie requérante, qui ne rapporte pas être propriétaire d'immeubles sis dans le périmètre géographique de l'acte attaqué. Quant à la défense de son objet social, elle affirme qu'on ne peut se livrer à une interprétation extensive de celui-ci. Elle souligne aussi qu'une personne morale ne peut justifier de son intérêt à agir que si elle défend de manière durable un intérêt collectif, distinct de l'intérêt général et

de l'intérêt personnel de ses membres, auquel l'acte attaqué serait de nature à porter atteinte. Elle juge paradoxal que l'association requérante motive son intérêt au regard de son objet social par référence au souci d'un "partage équilibré de l'espace public, et spécialement de la voirie, entre les différents usagers, parmi lesquels les piétons, les cyclistes et les transports en commun sont prioritaires" alors que la décision attaquée participe d'une certaine manière à cet objectif, pris dans son sens strict, en partageant l'espace public du centre de Bruxelles entre les différents usagers, parmi lesquels les piétons, les cyclistes et les transports en commun sont prioritaires. Elle estime que la première partie requérante n'expose pas concrètement en quoi la portée de l'acte attaqué contreviendrait au but social qu'elle poursuit, et conteste ce que celle-ci appelle les mesures "pro-voitures", telles que l'augmentation de l'offre de stationnement dans le centre-ville, la création d'un "*mini-ring*" (boucle de desserte) et la diminution de l'accessibilité de l'hypercentre en bus.

Elle invoque, en outre, un conflit d'intérêts qui oppose les membres de l'association requérante, puisque, selon les termes mêmes de l'a.s.b.l. "Pro Velo", membre d'Inter-Environnement Bruxelles, les mesures adoptées favoriseraient la circulation accrue de cyclistes sur le piétonnier, de sorte que leur annulation méconnaîtrait son objet social. Le même constat s'impose, selon elle, à propos de "Bruxelles Nature", dont l'objet social serait contrecarré par l'annulation du premier acte attaqué.

Quant à l'intérêt des autres parties requérantes, elle se prévaut d'un arrêt n° 99.059 du 24 septembre 2001, selon lequel un riverain ne justifierait d'un intérêt suffisant à contester un règlement relatif à la circulation que pour autant qu'il ait trait à la rue dans laquelle il réside. Elle fait observer qu'aucune des parties requérantes agissant en qualité de personnes physiques n'habite dans une rue où la circulation serait modifiée par l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur l'argument selon lequel l'objet social d'une association requérante ne peut pas être interprété extensivement et elle invoque à ce sujet l'arrêt n° 231.502 du 10 juin 2015. Elle soutient également qu'une ASBL n'a pas la qualité requise pour poursuivre l'annulation d'un acte qui a des répercussions positives pour une partie de ses membres, même s'il a des répercussions négatives pour d'autres, comme le décide l'arrêt n° 172.261 du 14 juin 2007. Elle rappelle les commentaires positifs de "Pro Velo" à propos de l'acte attaqué. Elle estime que les actes attaqués sont en parfaite adéquation avec l'objet social de la première requérante tel qu'il ressort de ses statuts et qu'aucune explication concrète n'est donnée quant à l'atteinte portée à son but social.

V.2. *Appréciation*

L'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que tout requérant doit justifier d'un intérêt. Cet intérêt doit être direct, personnel, actuel, certain et légitime. L'intérêt au recours doit être personnel, en ce sens notamment que l'annulation de l'acte attaqué doit procurer un avantage à la partie requérante ou faire cesser un grief qui lui est causé par l'acte. En faisant de l'intérêt une condition de recevabilité du recours, le législateur a entendu exclure le recours populaire ou le recours intenté dans le seul intérêt de la loi.

Les recours en annulation formés par des associations dotées de la personnalité juridique sont recevables lorsque celles-ci se prévalent, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en raison de leur objet social. La lésion de l'intérêt collectif peut être alléguée lorsque le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou de l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement.

Par ailleurs, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En l'espèce, les actes attaqués ont une portée réglementaire et constituent des actes susceptibles de recours. La question de savoir s'ils font partie du plan communal de mobilité ou se confondent avec une partie de celui-ci est indifférente à l'examen de la recevabilité du recours.

Les parties requérantes expliquent leurs griefs en exposant qu'elles contestent prioritairement la boucle de desserte, l'augmentation des places de stationnement en centre-ville et la diminution de l'accessibilité du centre en bus. Elles critiquent également la priorité de passage conférée à certaines rues, ce qui, selon elles, répond au souci d'assurer l'accessibilité aux boulevards à réaménager et à la "zone de confort" et de permettre à tous les véhicules à moteur d'atteindre les parkings à proximité de cette zone, sans tenir compte des intérêts des habitants et des commerçants de l'ouest du Pentagone. Elles identifient ainsi en quoi les actes attaqués leur paraissent de nature à porter atteinte à leurs intérêts.

Aux termes de l'article 3 de ses statuts, la première requérante se donne pour objet la "création d'un milieu de vie de qualité en ville pour les habitants, ce qui implique : [...] – la promotion d'un aménagement du territoire et d'un urbanisme qui répondent aux besoins des habitants, notamment les plus démunis". Il n'est pas contesté que cette association est active notamment dans le domaine des questions de mobilité. Les modalités selon lesquelles la voirie et l'espace public sont dévolus aux divers utilisateurs que sont les piétons, les automobilistes, les cyclistes et les véhicules de transports en commun intéressent un tel objet social. L'opinion de la première partie adverse quant aux effets favorables des actes attaqués et quant à l'absence de mesures "pro-voitures" relève d'un débat d'opportunité qui ne peut aboutir à dénier à la première partie requérante l'intérêt à la contestation qu'elle soulève.

En ce qui concerne les éventuels conflits d'intérêts entre les membres de la première partie requérante, l'article 3 des statuts de celle-ci stipule expressément qu'elle "fédère des habitants constitués en majorité sous forme de comités, d'associations ou de collectifs". L'existence de divergences de vues entre les composantes de l'association n'implique pas que celle-ci ne puisse dégager une vision propre de l'intérêt qu'elle entend poursuivre, notamment par la voie de recours devant le Conseil d'État. Il n'appartient pas à ce dernier de s'immiscer dans le fonctionnement interne de l'association.

Quant aux deuxième, troisième et quatrième parties requérantes, elles résident à proximité immédiate du périmètre visé par le premier acte attaqué et sont donc des destinataires potentiels de celui-ci et les rues où habitent la deuxième et la quatrième parties requérantes y sont d'ailleurs expressément citées. Dans leur mémoire en réplique et ampliatif, elles décrivent les désagréments auxquels elles se disent exposées en raison des changements de circulation que les actes attaqués opèrent dans le milieu urbain particulièrement dense où elles habitent. La première partie adverse conteste ces inconvénients sans toutefois établir qu'ils ne seraient pas plausibles. Les parties requérantes invoquent ainsi sans invraisemblance des inconvénients dont elles se plaignent, ce qui suffit à justifier leur intérêt au recours.

Par ailleurs, l'intérêt au recours ne peut pas être écarté au motif que l'annulation des actes attaqués aurait pour effet de remettre en vigueur les dix-huit ordonnances de police temporaires des 18 et 25 juin 2015, ainsi que celle du 14 juillet 2016. Il n'est pas contesté que ces ordonnances ont été adoptées sur la base des articles 130*bis* et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. Par nature, elles revêtent un caractère temporaire et n'ont pas vocation à aménager durablement la circulation dans l'espace public. Le préambule du premier acte attaqué précise, à cet

égard, que les deux premières ordonnances citées ont été adoptées "en considération de la phase test, prévue à partir du 29/06/2015" tandis que celles du 14 juillet 2016 l'ont été "dans l'attente de l'adoption des règlements complémentaires". Même si elles ne précisent pas la date à laquelle elles devront cesser leurs effets, leur nature juridique intrinsèquement temporaire empêche de considérer qu'elles reprendraient effet en cas d'annulation des actes qui leur ont succédé.

Il résulte de ces éléments que le recours est recevable.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties requérantes et intervenante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 8, 11 à 16 et 22 de l'ordonnance du 26 juillet 2013 "instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité" et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes font valoir que, par ses décisions des 1^{er} décembre 2014, 4 mai 2015 et 19 septembre 2016, la première partie adverse a adopté un plan de mobilité Pentagone, dont le premier acte attaqué constitue un plan réglementaire. Elles citent des extraits des décisions attaquées qui se présentent comme un "nouveau plan de circulation Pentagone".

Selon elles, le plan ainsi adopté ne correspond pas aux exigences des articles 11 à 13 de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, quant à son contenu, puisqu'il constitue un plan irrégulier limité à un quartier du territoire communal. Elles développent cet argument dans la première branche du moyen en citant les dispositions en cause, qui imposent notamment un descriptif assorti d'une évaluation de la situation existante, une étude d'analyse de l'adéquation entre l'offre et la demande en matière de mobilité, une étude des différents scénarios de mobilité et une estimation des incidences de l'ensemble des mesures prévues.

En une seconde branche du moyen, elles relèvent que la procédure d'élaboration du plan ne respecte pas les prescriptions des articles 15 et 16 de la même ordonnance, qu'elles citent, en particulier l'élaboration d'un rapport d'incidences environnementales et l'organisation d'une enquête publique.

Elles en concluent que le premier acte attaqué est irrégulier et que la seconde partie adverse ne pouvait pas l'approuver par le second acte attaqué.

En réplique, elles observent que l'argument selon lequel la commune peut adopter des plans de mobilité limités à une partie de son territoire, qui sortiraient dès lors du champ d'application du régime de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, méconnaît l'article 11 de cette ordonnance et les trois caractéristiques qui en découlent pour le plan communal de mobilité, à savoir : l'unicité, la globalité et la conformité au plan régional supérieur. Selon elles, les articles 17, 18 et 22 de l'ordonnance ne modifient pas cette analyse et à l'inverse, les travaux préparatoires de l'ordonnance la confirment, faisant état d'objectifs qui seraient compromis si les communes pouvaient adopter plusieurs plans de mobilité, valables pour des parties de territoire et en dehors du régime procédural et hiérarchique de l'ordonnance et du plan régional de mobilité. Elles estiment que le législateur a entendu limiter l'autonomie communale dans le cadre des dispositions qu'il adoptait.

Elles relèvent par ailleurs, à propos de la qualification de plan de mobilité, que les actes attaqués pris conjointement avec les décisions du conseil communal ont pour objet direct de régler une question de mobilité au sein du Pentagone. Selon elles, par son objet même, le règlement complémentaire attaqué est une partie, réglementaire, du "plan de circulation Pentagone" tel qu'adopté par les décisions des 1^{er} décembre 2014, 4 mai 2015 et 19 septembre 2016, comme en témoignent le préambule de l'acte attaqué, l'intitulé de son annexe et les modalités des aménagements prévus. Elles soutiennent que le contenu des prescriptions du règlement complémentaire de police rejoint ce qui est prévu en matière de plans de mobilité et que ces éléments correspondent au contenu matériel du plan communal de mobilité énoncé en page 91 du plan Iris 2, s'agissant d'y traiter notamment des questions telles que les itinéraires cyclables supplémentaires, les transports publics ou les zones 30.

Dans leur dernier mémoire, elles font valoir qu'un acte peut se fonder sur deux bases juridiques différentes et que la matière de la police relève de niveaux de pouvoir concurrents. Elles expliquent que l'autorité fédérale est compétente pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal, de même que pour l'adoption de "règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports" comme le prévoit l'article 6, § 4, 3° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Elles observent que l'article 2 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière charge les conseils communaux d'arrêter les règlements applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur

commune et citent l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 59/2010 du 27 mai 2010, à la suite duquel la Région de Bruxelles-Capitale a adopté l'ordonnance du 3 avril 2014 relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière. Elles citent les travaux préparatoires de cette ordonnance ainsi que ceux de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, qui, selon elles, indiquent une même volonté de garantir la cohérence des plans de circulation tout en garantissant la liberté des communes d'adopter leurs propres règlements.

Elles estiment que, s'il peut être admis que, dans certains cas, un règlement complémentaire de circulation routière ne soit pas soumis aux obligations procédurales de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, parce qu'il n'a pas pour portée ni pour but de mettre en œuvre un plan de mobilité, en revanche, dans d'autres cas, ce règlement doit être considéré comme une des actions concrètes visant à mettre en œuvre un plan de mobilité, de sorte que ces obligations s'imposent. Elles expliquent que le règlement attaqué aboutit à modifier substantiellement la mobilité dans l'hypercentre de Bruxelles et qu'il s'agit bien d'une action concrète visant à réaliser la politique de mobilité, telle que visée par l'article 13, § 3, 2°, de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée. Elles récapitulent la suite chronologique des décisions adoptées et soutiennent que le règlement attaqué vise indubitablement à concrétiser les objectifs définis dans le plan de circulation Pentagone, lequel correspond au contenu du plan communal de mobilité tel que défini par l'ordonnance précitée. Elles estiment que le plan communal de mobilité et les règlements complémentaires sont interdépendants et que, même si ces règlements peuvent être adoptés en l'absence d'un tel plan, ils lui sont cependant soumis une fois que ce plan a été adopté. Selon elles, le champ d'application de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, n'est pas déterminé par la nature des mesures mises en œuvre, mais par la relation entre la mesure envisagée et les objectifs du plan de mobilité. Elles considèrent que cette ordonnance serait inutile s'il fallait admettre que des actions concrètes, telles que l'adoption d'un règlement complémentaire, peuvent être mises en œuvre en dehors de ses dispositions. À leur sens, les ordonnances du 26 juillet 2013 et du 3 avril 2014, précitées, ne sont donc pas incompatibles, d'autant que la seconde ne fait que reprendre les dispositions antérieurement en vigueur, qu'elle n'a été précédée d'aucune réflexion fondamentale et qu'elle a principalement eu pour but de créer une nouvelle commission consultative. Elles en concluent que l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, a limité la compétence communale pour l'adoption de règlements complémentaires, dans la mesure où ceux-ci visent à mettre en œuvre le plan communal de mobilité, ce qui est le cas en l'espèce.

La partie intervenante fait valoir que le raisonnement de la partie adverse implique que la commune pourrait se départir des obligations de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, en subdivisant un plan en plusieurs actes séparés qui, pris isolément, ne correspondraient plus *stricto sensu* à la définition reprise dans cette ordonnance. Elle souligne le peu de crédibilité de cette thèse, notamment au regard de l'article 11 de l'ordonnance qui impose l'adoption d'un plan de mobilité dans les vingt-quatre mois de son entrée en vigueur, ce que la première partie adverse a manifestement cherché à faire en adoptant un tel plan le plus rapidement possible.

Sur le caractère "parfaitement autonome et indépendant" des plans, elle évoque la succession des décisions approuvant le "plan de circulation Pentagone", des permis d'urbanisme subséquents et, à présent, du règlement complémentaire de police attaqué ayant suivi les ordonnances de police temporaires, pour constater que les parties adverses ont, à chaque fois, tenté de reporter la caractéristique de "plan de mobilité" sur un autre acte que celui qui fait l'objet des recours successifs. Elle y voit des contradictions et une nouvelle preuve du procédé de "saucissonnage" des actes adoptés. Elle affirme que le règlement de police complémentaire et les "plans de circulation" sont forcément interdépendants et que, s'il en allait autrement, les modifications successives de ces derniers ne présenteraient pas d'utilité. Elle observe que le premier acte attaqué se réfère en préambule aux décisions approuvant le plan de circulation, qui lui servent de fondement, et que cet acte s'inscrit dans la continuité des ordonnances temporaires dont il n'est pas contesté qu'elles constituaient la concrétisation de ce plan.

Elle ajoute que, même pris isolément, le règlement complémentaire de police doit être qualifié de plan de mobilité en raison de son étendue, et qu'au regard de l'ampleur des modifications apportées il serait trompeur de prétendre que cet acte se limiterait à "adapter la réglementation de circulation aux circonstances locales ou particulières". Elle invoque en ce sens les propos tenus lors de la séance du 19 septembre 2016 qui a précédé l'adoption de ce texte. Elle rappelle que le contenu des prescriptions du règlement attaqué correspond à ce qui est prévu en termes de plans de mobilité à la page 91 du plan Iris 2.

Elle réfute enfin l'argument de la première partie adverse relatif au champ d'application limité des actes attaqués, qui empêcherait de les qualifier de plan communal de mobilité au sens de l'ordonnance. Selon elle, cet argument revient à prétendre qu'une violation de la réglementation permet d'échapper à son champ d'application. Elle estime que, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les communes ne peuvent plus régler les questions de mobilité que dans le seul cadre du plan communal de mobilité, lequel doit être conforme aux orientations définies

par le plan régional de mobilité. Selon elle, tel ne serait pas le cas puisque, selon le plan de mobilité Iris 2, les plans communaux de mobilité ne peuvent se réduire à l'élaboration d'un plan de circulation, ce qui a été fait en l'espèce. Elle relève encore que, même si la commune conserve une compétence exclusive pour gérer son domaine public, cette compétence ne peut mettre en péril les objectifs de l'ordonnance relative aux plans de mobilité régionaux et que les travaux préparatoires de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, indiquent que le législateur a entendu limiter l'autonomie communale en faisant interdiction aux communes de prendre des mesures qui auraient des répercussions sur la mobilité régionale dans son ensemble, ce qui est le cas en l'espèce. Elle souligne, en outre, que les travaux sont opérés sous le contrôle de l'organe fédéral BELIRIS, conçu pour la mise en œuvre de projets ayant un impact qui dépasse les enjeux du territoire sur lequel ils sont voués à s'implanter.

VI.2. Appréciation

L'article 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, dispose comme suit :

"Sous réserve de l'article 5 de la présente ordonnance et des articles 2 et 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune".

Les articles 11 à 15 de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, disposent comme suit :

"Sous-section 1. - Généralités

Art. 11. Les communes adoptent un plan communal de mobilité pour l'ensemble de leur territoire. La commune revoit le plan communal tous les douze ans.

Le plan communal de mobilité traduit notamment, au niveau local, la politique de mobilité fixée dans le plan régional de mobilité. Le plan communal de mobilité respecte les volets réglementaires du plan régional de mobilité et s'inscrit dans les orientations des volets indicatifs du plan régional de mobilité.

Le plan communal de mobilité est adopté dans les vingt-quatre mois de l'adoption du plan régional de mobilité.

Sous-section 2. - Contenu

Art. 12. Le plan communal de mobilité comprend une partie générale et une partie spécifique.

Art. 13. § 1^{er}. La partie générale comporte un volet stratégique et un volet réglementaire.

§ 2. Le volet stratégique comprend notamment :

1° un descriptif, suivi d'une évaluation de la situation actuelle de la mobilité sur le territoire de la commune, ainsi que le relevé des fonctionnements et dysfonctionnements dans ce domaine. L'évaluation de la situation existante comprend notamment :

(i) une analyse des parts modales et l'évolution significative de ces différentes parts,

(ii) une analyse des éléments expliquant la demande en matière de mobilité et son évolution significative,

(iii) une analyse qualitative de l'aménagement de l'espace public au regard des questions de mobilité et de son évolution;

2° un examen de l'incidence de l'ensemble des modes de déplacement existants sur l'environnement, la sécurité routière, la santé et les activités socio-économiques de la commune;

3° une étude d'analyse de l'adéquation entre l'offre et la demande en matière de mobilité, notamment au regard de l'accessibilité en matière de mobilité, et intégrant une projection pour le futur, compte tenu des perspectives de développement de la commune;

4° les principes généraux et les orientations générales applicables en matière de mobilité couvrant la période de validité du plan;

5° une étude des différents scénarios de mobilité qui doivent être pris en considération pour répondre aux besoins de mobilité locale sur une période de douze ans, compte tenu du plan régional de mobilité, du plan communal de développement ainsi que des plans communaux de mobilité et de développement des communes limitrophes, y compris des communes hors de la Région de Bruxelles-Capitale;

6° une estimation des incidences de l'ensemble des actions concrètes, visées au paragraphe 3, 2°, sur la mobilité, les parts modales et l'efficacité des différents modes de déplacement mais également sur l'environnement, la sécurité routière, la santé et les aspects socio-économiques.

§ 3. Le volet réglementaire comprend :

1° les objectifs chiffrés pour chacun des modes de déplacement, à court et à long terme;

2° l'identification des actions concrètes visant à réaliser la politique de mobilité sur le territoire de la commune concernée.

Art. 14. La partie spécifique du plan communal de mobilité comporte un plan d'aménagement des voiries à réaliser par la commune.

La partie spécifique du plan communal de mobilité comprend également un calendrier ainsi qu'une évaluation budgétaire des coûts estimés pour la réalisation des aménagements visés à l'alinéa 1^{er}. Ce calendrier et cette évaluation budgétaire ont une valeur indicative".

Les articles 15 à 20 de l'ordonnance définissent respectivement la procédure d'élaboration du plan communal de mobilité (sous-section 3 – articles 15 et 16), la procédure de modification (sous-section 4 – articles 17 et 18) ou d'abrogation partielle (sous-section 5 – article 19) du plan ou, encore, les modalités de suivi de celui-ci (sous-section 6 – article 20).

Les articles 21 et 22 qui ont trait aux "plans complémentaires" disposent quant à eux comme suit :

"Art. 21. Le Gouvernement arrête des plans complémentaires. Ces plans sont établis en conformité avec le plan régional de mobilité.

Ces plans sont indicatifs pour les organismes qui relèvent de la tutelle de la Région et les communes. Ils ne peuvent s'en écarter qu'à la condition d'en indiquer expressément les motifs.

Art. 22. Les plans complémentaires adoptés par les communes sont établis en conformité avec les plans régional et communaux de mobilité".

Ces dispositions ont pour objet d'organiser une planification de la mobilité et d'amener ainsi les autorités communales à exprimer des choix et déterminer des objectifs en la matière pour l'ensemble de leur territoire, dans le respect du plan régional. Ce dernier constitue, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance précitée, "un instrument stratégique, d'orientation et d'application de la politique de mobilité".

Aucune disposition de l'ordonnance n'indique cependant que le législateur aurait voulu entraver des initiatives communales plus limitées dans leur ampleur ni porter atteinte à la compétence attribuée aux communes pour l'adoption de règlements complémentaires de circulation routière par l'article 2 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière - repris ensuite dans l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée. Dès lors, les communes demeurent investies d'une compétence de police administrative propre pour adopter de tels règlements complémentaires, le cas échéant avant que le cadre régional et communal de la politique de mobilité n'ait été élaboré. Ces règlements ne pourraient cependant, conformément au principe de la hiérarchie des normes ainsi qu'aux articles 119, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale et 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, aller à l'encontre des règles de droit qui leur sont supérieures et notamment du volet réglementaire du plan régional de mobilité régulièrement adopté.

L'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, ne porte donc pas atteinte à la compétence des communes pour adopter, indépendamment de ses dispositions, des règlements communaux complémentaires de circulation routière visant une ou plusieurs voiries de leur territoire. Rien n'interdit qu'une telle initiative soit précédée par la détermination de lignes directrices définissant la logique qui y préside.

En l'espèce, le premier acte attaqué consiste en un règlement complémentaire de police "relatif aux voiries communales situées dans le Pentagone". Son préambule débute par les termes suivants :

"Vu la nouvelle loi communale, plus particulièrement son article 117;
Vu l'article 2 des Lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière;
Vu le Règlement général sur la police de la circulation routière;
Vu l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière;
Vu la circulaire ministérielle relative aux règlements complémentaires et au placement de la signalisation routière;
Vu le Règlement Général complémentaire de police relatif aux voiries communales situées sur le territoire de la Ville de Bruxelles".

Même si ce préambule cite erronément l'article 2 des lois coordonnées du 16 mars 1968, précitées, le fondement juridique du règlement en cause est l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, dont la teneur est identique.

Dans la suite de son préambule, le premier acte attaqué se réfère aux décisions prises antérieurement par le conseil communal pour arrêter les "principes du nouveau Plan de circulation Pentagone, y compris le périmètre d'extension de la zone piétonne et ses sens de circulation". Comme il a été jugé dans l'arrêt n° 237.775 du 24 mars 2017, les principes de ce plan de circulation n'avaient que la valeur d'une déclaration d'intention, à laquelle les actes attaqués donnent suite. C'est dès lors en vain que les parties requérantes plaident que le règlement attaqué constituerait la mise en œuvre d'un plan communal de mobilité préalablement arrêté sous la forme du plan de circulation Pentagone.

Le premier acte attaqué ne constitue pas non plus par lui-même un plan de mobilité au sens de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, et cela, même s'il relève de la problématique de la mobilité. Son périmètre ne s'étend pas à l'ensemble du territoire communal et son contenu ne comporte ni objectifs chiffrés pour chacun des modes de déplacement, ni actions concrètes à mener pour réaliser une politique de mobilité, comme le prévoit l'article 13, § 3, de cette ordonnance. L'ampleur du périmètre qu'il concerne ne suffit pas à modifier sa nature juridique. L'acte attaqué n'entre pas davantage dans le champ d'application de l'article 22 de cette ordonnance. Le constat que les travaux sont opérés sous le contrôle de l'organe fédéral BELIRIS est également dépourvu de pertinence à cet égard.

En adoptant le premier acte attaqué, le conseil communal ne devait donc pas se conformer aux dispositions de ladite ordonnance. La circonstance qu'une révision importante du régime de circulation dans le centre de la capitale a ainsi été opérée par les actes attaqués en marge du cadre législatif de la planification de la mobilité n'est pas constitutive d'une illégalité.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties requérantes et intervenante

Le premier moyen de la requête est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 3, 4, 5, 6, 8 à 13, 14 à 16 et 17 de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE, précitée, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes exposent que les actes attaqués ont été adoptés sans avoir été soumis préalablement à une procédure d'évaluation des incidences et sans justifier la dispense de la réalisation de l'évaluation des incidences, alors qu'une telle évaluation était requise en application de l'ordonnance du 18 mars 2004 et de la directive 2001/42/CE visées au moyen.

Elles citent les dispositions de la directive et affirment que l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, n'a pas transposé correctement cette directive dès lors que son champ d'application est plus restreint, omettant les plans et programmes relatifs au secteur de l'aménagement du territoire urbain ou rural et omettant de renvoyer aux projets visés aux annexes A et B du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT).

Dans une première branche, elles soutiennent, à titre principal, que les actes attaqués constituent le pan réglementaire d'un plan de mobilité déguisé et doivent, dès lors, être assimilés à un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE et au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée. Elles exposent que la notion de plan et programme doit recevoir une interprétation large et citent divers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Selon elles, le plan de circulation Pentagone est bien un plan comme son intitulé l'indique, il s'inscrit dans des objectifs programmatiques et comprend des indications quant aux mesures à mettre en œuvre pour y parvenir. Elles estiment qu'il s'agit d'un plan prévu par des dispositions normatives, en l'occurrence celles de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, même s'il est irrégulier au regard des prescriptions de celle-ci. Elles considèrent encore que ce plan définit le cadre dans lequel des projets pourront être autorisés à l'avenir. Elles citent, à cet égard, l'article 177, § 2/1, du CoBAT, qui prévoit que les projets concernant l'aménagement de l'espace public en ce compris les voiries doivent être soumis à l'avis préalable de l'administration quant à leur

conformité avec les plans, régional et communal, de mobilité. Elles ajoutent que le plan de circulation Pentagone, dont l'acte attaqué constitue le pan réglementaire, définit le cadre dans lequel pourront être autorisés des projets visés à l'annexe II, point 10, b), de la directive, soit ceux qui concernent les "travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings", ainsi que de projets visés aux rubriques 224, 152 et 68 de l'ordonnance du 22 avril 1999 [lire sans doute : fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement] et aux annexes du CoBAT, soit l'annexe A, rubrique 18 et l'annexe B, rubrique 26, toutes ces rubriques visant les garages et parcs de stationnement. Elles soulignent que le plan prévoit l'extension du parking Poelaert et la construction de quatre nouveaux parkings.

Selon elles, il en résulte que l'acte attaqué constitue bien un plan ou un programme soumis à l'obligation de réaliser une évaluation des incidences conforme aux exigences de la directive et de l'ordonnance précitées.

Dans une deuxième branche, elles soutiennent, à titre subsidiaire, que les actes attaqués constituent le volet réglementaire d'un "plan" au sens de l'article 5, § 3, de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, et de l'article 3, § 3, de la directive 2001/42/CE, soit des plans pour lesquels il appartient à l'autorité d'examiner s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il en résulte, à leur estime, que les actes attaqués ne pouvaient pas être adoptés sans que l'autorité n'ait préalablement apprécié si ce plan est susceptible d'avoir des incidences pour l'environnement et, dans la négative, motivé l'absence de réalisation d'une évaluation des incidences.

Dans une troisième branche, elles affirment que, même pris individuellement, le règlement complémentaire de police adopté par les actes attaqués constitue un plan au sens de la directive 2001/42 et de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitées. Elles affirment que le fait que ce règlement trouverait son fondement dans l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, n'est pas de nature à modifier cette conclusion. Elles considèrent que ce règlement touche au secteur des transports et définit des règles et procédures en matière de police de circulation routière devant être appliquées dans la zone concernée. Elles se réfèrent à l'article 17, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, qui dispose que : "La présente ordonnance s'applique à tout plan ou programme qu'aucun autre instrument législatif, réglementaire ou administratif ne soumet à une évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement, semblable à celle prévue aux articles 4 à 16". Elles estiment qu'au vu des définitions contenues à l'article 3 de

cette même ordonnance, les plans complémentaires de circulation routière répondent à la définition de plans et programmes et qu'à tout le moins, l'autorité devait apprécier, au regard de l'article 3, §§ 5 et 6, de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, si ce plan était susceptible d'incidences notables sur l'environnement et justifier une éventuelle réponse négative.

Dans leur mémoire en réplique, elles affirment que le moyen invoque la directive de manière recevable dans la mesure où, dès la requête, elles ont d'emblée identifié les dispositions applicables de l'ordonnance et de la directive qu'elles entendaient viser. Elles soulignent également avoir fait valoir que le champ d'application de la directive est plus large que celui de ses mesures de transposition en droit régional bruxellois.

Sur le fond, elles contestent, à titre liminaire, l'analyse de la première partie adverse qui consiste à appréhender la notion de "plan ou programme" en référence à la catégorie ternaire 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, pour en exclure les actes de portée réglementaire, considérées comme des "règles juridiquement contraignantes d'application générale" qui relèveraient uniquement de l'article 8 de cette convention. Elles font valoir que cette lecture est totalement erronée, que de nombreux plans ont une valeur réglementaire, notamment les plans d'aménagement du territoire, et que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a expressément rejeté un tel point de vue.

Elles contestent la portée limitée que la première partie adverse donne au règlement complémentaire de police litigieux. Rappelant que la directive participe à l'application du principe d'intégration des considérations environnementales, afin d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et que le champ d'application de ce texte doit s'interpréter de manière large, elles exposent que la notion de "plan ou programme" recouvre deux grandes catégories d'actes, soit, d'une part, les décisions ayant pour objet de définir un cadre et, d'autre part, celles ayant pour objet de déterminer une suite ordonnée d'actions ou d'opérations. Selon elles, un acte ne doit pas constituer une suite de mesures exhaustives et complètes pour être un "plan ou programme" soumis à la directive, le but étant d'éviter le fractionnement d'actes juridiques visant à éluder l'application de celle-ci. Elles considèrent que c'est justement ce que fait la première partie adverse.

Elles estiment qu'en faisant le choix de fractionner le plan en plusieurs actes administratifs, la première partie adverse a fait adopter par son conseil

communal des décisions de principe sans effet de droit, qui nécessitent l'adoption ultérieure de règlements de police, et que ces derniers traduisent les choix politiques de mobilité et d'aménagement du territoire. Elles citent en ce sens les documents annexés aux demandes de permis d'urbanisme pour le réaménagement des boulevards du centre. Elles affirment que le premier acte attaqué, pris seul ou en combinaison avec le "plan de circulation" du conseil communal, conduit à encadrer la future mobilité dans le quartier du Pentagone, la manière dont les aménagement pourront être réalisés et la manière dont les véhicules pourront circuler et stationner, ainsi qu'à poursuivre une politique d'aménagement de l'espace urbain. Elles en concluent qu'il s'agit donc bien d'instruments à portée planologique ou programmatique, s'inscrivant dans une conception de la mobilité, des transports et de l'aménagement urbain.

Sur la première branche, elles admettent, tout d'abord, que l'acte doit effectivement être "exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives", mais elles soulignent que la jurisprudence de la Cour de justice prévoit que l'élaboration de l'acte doit seulement être prévue et non être obligatoire. Selon elles, tel est bien le cas en l'espèce, puisque l'élaboration et l'adoption d'un tel plan sont prévues tant par la Nouvelle loi communale et les lois coordonnées du 16 mars 1968, précitées, ou l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, que par l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée.

Elles reprennent l'argumentation de la requête pour démontrer que les actes attaqués, pris seuls ou en combinaison avec le plan de circulation, concernent les secteurs des transports et de l'aménagement urbain et conditionnent la délivrance des permis d'urbanisme nécessaires aux infrastructures, de sorte qu'ils participent à l'affectation des sols et déterminent le "cadre" de projets. Elles contestent, à cet égard, que la carte modifiée le 4 mai 2015 n'envisagerait plus de projets de parkings, ceux-ci restant prévus même s'ils ne sont plus mentionnés sur la carte n° 4 jointe au premier acte attaqué.

À propos de la deuxième branche, elles précisent qu'il faut avoir égard à l'article 3, § 4, de la directive et à l'article 5, § 3, de l'ordonnance, qui ont un champ d'application plus large que les dispositions antérieures, vu qu'elles concernent tous les plans et programmes, indépendamment du secteur concerné et ce, quels que soient les projets dont ils définissent le cadre.

Quant à la troisième branche, elles reproduisent l'argumentation développée dans la requête.

Elles proposent enfin de poser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle formulée comme suit :

"Les articles 1^{er}, 2, a) et 3, §§ 1, 2 et 5 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement doivent-ils être interprétés en ce sens [qu'ils s'opposent] à ce que le droit interne ne qualifie pas de plan au sens de ladite directive un "Plan de circulation" résultant de délibérations d'un conseil communal qui, d'une part, arrêtent les principes d'un «nouveau plan de circulation pour le pentagone» comportant une note et quatre plans relatifs à la zone confort (zone piétonne), au réseau cyclable de la ville, aux itinéraires de bus et au plan de circulation proprement dit et qui, d'autre part, arrêtent le règlement complémentaire de police relatif aux voiries communales situés dans le pentagone ?".

Dans leur dernier mémoire, elles reprennent d'abord la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne quant à la notion de plans et programmes. Elles soulignent que tant le plan de circulation Pentagone que le règlement complémentaire attaqué sont prévus par l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, le second étant en outre visé par l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée. Elles examinent ensuite la condition consistant à fixer des règles applicables au secteur concerné et affirment que tel est bien le cas dans le plan de circulation ainsi que dans le règlement attaqué, qui l'exécute. Elles considèrent que ces prescriptions correspondent au contenu matériel d'un plan de mobilité et définissent les conditions dans lesquelles les projets futurs pourront être prévus et aménagés. Elles citent à ce sujet l'article 177, § 2/1, du CoBAT, qui se réfère au plan de mobilité, et relèvent que les prescriptions obligatoires du règlement attaqué seront sanctionnées conformément aux dispositions des lois coordonnées sur la circulation routière. Elles répètent que le plan de circulation n'est pas qu'une déclaration d'intention. Elles considèrent que l'acte concerne les secteurs des transports et de l'aménagement urbain, qu'il interférera avec les procédures d'urbanisme et qu'un des objectifs fondamentaux du plan de circulation est précisément de permettre la réalisation du projet d'aménagement du centre-ville.

Elles invoquent l'arrêt C-290/15 du 27 octobre 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne, et les conclusions de l'avocat général, pour montrer qu'un plan et programme ne doit pas nécessairement consister en une suite de mesures exhaustive et complète et qu'il y a lieu d'éviter que le fractionnement des décisions permette de contourner les obligations résultant de la directive. Elles affirment que le cadre global, formé notamment par le plan de circulation et le règlement attaqué, forme un ensemble significatif de critères déterminant le sens des autorisations urbanistiques à délivrer, puisqu'il conditionne la délivrance des permis d'urbanisme nécessaires aux infrastructures et participe dès lors de l'affectation des

sols dans le secteur concerné. Elles récusent l'analogie avec la jurisprudence relative aux questions de voirie en droit wallon, dans la mesure où celle-ci vise l'hypothèse d'une décision liée à un projet particulier et dépourvue de visée planologique globale alors qu'au contraire, le présent règlement n'est qu'un pan du plan de circulation Pentagone et interfère forcément avec les procédures d'aménagement du territoire ou d'urbanisme puisque les autorisations devront tenir compte de ces textes en vertu de l'article 177, § 2/1, du CoBAT. Elles estiment que, si une telle analogie devait être pertinente, l'acte attaqué devrait être considéré comme "une étape d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes ayant pour objet, à son terme, la réalisation d'activités constitutives d'un projet au sens des dispositions pertinentes de la directive 85/337 [du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement]" et être soumise à ce titre à une évaluation préalable des incidences, ce qui n'a été le cas à aucun moment avant l'adoption de l'acte attaqué. Elles invoquent l'avis de la section de législation du Conseil d'État selon lequel la procédure d'élaboration des plans d'action communaux de stationnement doit être intégrée dans le champ d'application de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, et comprendre la participation du public selon la Convention d'Aarhus. Elles disent ne pas voir comment un plan communal de mobilité, même irrégulier, qui comprend des règles de stationnement, pourrait échapper à cette même exigence.

Elles concluent en rappelant la question préjudicielle qu'elles proposent.

La partie intervenante souligne, d'emblée, que la thèse de la première partie adverse revient à tenter, par un fractionnement en plusieurs actes administratifs distincts, de contourner les obligations de la directive et de l'ordonnance visées au moyen "en faisant croire qu'aucun des actes en question, pris isolément, n'est susceptible d'être assimilé à un "plan ou programme", voire à un "plan". Elle relève, notamment, que le premier acte attaqué constitue le premier et le seul acte produisant des effets de droit qui est à l'origine de la modification radicale des options de mobilité dans le centre-ville, de sorte que c'est au plus tard préalablement à l'adoption de cet acte et de celui qui l'approuve que devait avoir lieu l'évaluation des incidences requise par la directive 2001/42/CE et l'ordonnance du 18 mars 2004, précitées.

Sur les trois branches réunies du moyen, elle développe la notion de "plans et programmes" qui doit être, selon elle, interprétée largement et à l'aune des objectifs de la directive. Elle se réfère ainsi à la position de la Commission européenne, de même qu'à la jurisprudence de la Cour de justice, dont l'arrêt qui a admis la qualification litigieuse pour l'arrêté wallon définissant les conditions

sectorielles d'exploitation d'éoliennes. Elle en déduit notamment que la distinction opérée par la première partie adverse sur la base de la Convention d'Aarhus est expressément rejetée par la Cour.

Elle indique qu'en ce qui concerne les objectifs poursuivis par le processus d'évaluation des incidences, l'interprétation retenue par la Commission et par la Cour s'inspire de celle valant pour la directive 85/337/CE dite "directive projets". Selon elle, il faut en déduire la volonté de rejeter toute forme de fractionnement des projets, de même que la nécessité de les évaluer aussi tôt que possible, afin de permettre à cette évaluation de conserver un effet utile. Ce raisonnement prévaudrait de la même manière pour les "plans ou programmes" qui influenceront le développement des projets futurs, sans égard à la qualification juridique de l'acte conduisant à leur adoption, contrairement à l'effet réel que l'acte aura pour l'avenir. Elle s'en réfère à l'arrêt n° 220.272 du 10 juillet 2012, sur le "saucissonnage" des projets.

Elle estime, en l'espèce et au vu des éléments combinés de la cause, qu'il s'imposait de mettre en œuvre les obligations prévues par la directive et l'ordonnance au plus tard avant l'adoption du règlement complémentaire attaqué, sous peine de faire perdre tout effet utile au processus d'évaluation. Elle entend déduire de la jurisprudence de la Cour de justice sur l'évaluation des projets qu'il faut avoir égard à l'ensemble des actes administratifs qui conduisent, conjointement, à l'adoption d'un "plan ou programme" devant faire l'objet d'une évaluation au sens de la directive et de l'ordonnance. Selon elle, la qualification de "plan communal de mobilité" importe donc peu à ce propos. Elle relève que la thèse de la partie adverse revient à considérer qu'il n'existerait aucun acte susceptible de recours relatif à la mise en œuvre globale du piétonnier, les actes attaqués devant s'analyser en mesures de sécurité routière complémentaires ou dérogatoires, totalement autonomes des plans de circulation adoptés antérieurement. Cependant, elle souligne la transformation substantielle résultant de ces actes, en termes de mobilité au centre-ville et quant à l'aménagement de son territoire, notamment par le réaménagement global du quartier, fût-il provisoire, lors de la phase test, et par les permis d'urbanisme subséquents qui l'ont pérennisé. Elle invoque, à ce titre, un arrêt C-432/05 du 13 mai 2007 de la Cour de justice indiquant que, même en l'absence éventuelle d'un effet direct de la Convention d'Aarhus, il faut garantir un recours effectif pour contester la légalité du processus de révision globale de la mobilité et l'absence d'évaluation préalable des incidences.

Elle soutient encore que le règlement complémentaire de police, pris isolément ou conjointement avec les plans de circulation, apparaît comme un "plan

ou programme", au sens de la définition large susmentionnée, de celle que la Commission européenne en donne, ou de celle retenue par la section de législation du Conseil d'État. Il a pour objet, selon elle, d'encadrer la mobilité dans le Pentagone, la manière dont les aménagements pourront être réalisés, la circulation et le stationnement des véhicules, ou encore de poursuivre une politique de protection de l'environnement, de sorte qu'il revêt bien une portée planologique ou programmatique. Elle renvoie, à ce sujet, à l'avis de la section de législation sur le plan de politique régionale du stationnement en Région de Bruxelles-Capitale, ajoutant que la première partie adverse n'a pas contesté cette qualification lors des précédents recours contre les décisions de son conseil communal adoptant le "plan de circulation".

Elle fait valoir en outre que le règlement complémentaire de police, pris isolément ou en combinaison avec les "plans de circulation" qui s'assimilent, selon elle, à un "plan communal de mobilité", forment des plans et programmes relevant du champ d'application de la directive 2001/42/CE et de l'ordonnance du 18 mars 2004 visées au moyen. Elle estime qu'ils sont bien élaborés par une autorité au niveau national, régional ou local et sont exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, étant la Nouvelle loi communale, les lois coordonnées du 16 mars 1968, précitées, et l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée.

Dans un troisième volet de son argumentation, elle expose que les "plans et programmes" en question répondent aux conditions pour être soumis d'office à l'étude d'incidences sur l'environnement, au sens de l'article 3, § 2, a), de la directive ou qu'à tout le moins, il appartenait à l'autorité de déterminer si une évaluation était requise, ces actes étant susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 3, § 4, de la directive. S'agissant de la première hypothèse, elle estime que le plan ou programme est élaboré pour le secteur des transports, que ce soit directement, par le fait que les règles de circulation influent sur le transport de personnes ou de marchandises, ou indirectement dans la mesure où la mobilité concerne ce secteur puisque, en outre, le plan ou programme en cause définit bien un cadre dans lequel la mise en œuvre de projets au sens de la directive 85/337/CE, précitée, pourra être autorisée. Elle soutient que cette notion de "cadre" doit être interprétée largement et qu'elle ne requiert pas la fixation d'un régime "suffisamment complet", ce qui correspond à la situation concernée. S'agissant de la notion de projet, elle affirme que le premier acte attaqué et, le cas échéant, les "plans de circulation" conditionnent la manière dont seront réalisés des travaux d'aménagement urbain visés à l'annexe II de la directive 85/337/CE, rubrique 10. S'agissant de la seconde hypothèse, elle estime

que l'on se trouve à tout le moins dans ce cas de figure qui imposait à l'autorité d'examiner la nécessité d'une évaluation préalable des incidences au regard du risque d'impact notable sur l'environnement et qu'à ce titre, la partie adverse devait appliquer les critères de l'annexe II de la directive, conformément à l'article 3, § 5, de celle-ci, ce qu'elle n'a pas fait.

VII.2. Appréciation

Le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014 visée au moyen. Les parties requérantes n'exposent pas, en effet, en quoi ces dispositions seraient violées. En revanche, le moyen est recevable en ce qu'il est pris de la violation de la directive 2001/42/CE, précitée, dans la mesure où celles-ci soutiennent que cette directive n'a pas été correctement transposée dans l'ordonnance du 18 mars 2004 en ce qui concerne son champ d'application.

L'article 2 de la directive 2001/42/CE, précitée, ne définit la notion de "plans et programmes" que dans les termes suivants :

"les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives".

Aux termes de l'article 3, intitulé "Champ d'application", de la même directive :

"1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

- a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE pourra être autorisée à l'avenir; ou

[...]

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des

plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive".

Les articles 2 et 3 précités de la directive 2001/42/CE ont été transposés en droit bruxellois par les articles 3 à 6 de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, dans les termes suivants:

"Section II. - Définitions.

Art. 3. Au sens de la présente ordonnance, on entend par :

1° "plans et programmes" : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par l'Union européenne, ainsi que leurs modifications :

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau régional ou local, ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le Conseil régional ou par le Gouvernement par le biais d'une procédure législative; et
- prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives;

[...].

CHAPITRE II. - Champ d'application.

Art. 4. Une évaluation environnementale est effectuée pour les plans et programmes, visés aux articles 5 et 6, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Art. 5. § 1^{er}. Une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

- a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel pourra être autorisée à l'avenir la mise en œuvre des projets, énumérés dans l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classes IB, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, ou
- b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites NATURA 2000, des réserves naturelles ou des

réserves forestières, une évaluation appropriée est requise en vertu de l'article 57 ou 65 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature.

c) constituant un plan de gestion patrimoniale visé au chapitre VIbis du titre V du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire.

§ 2. Les plans et programmes visés au § 1^{er} qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au § 1^{er} ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsqu'il est établi qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

§ 3. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au § 1^{er}, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, le Gouvernement détermine s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Art. 6. § 1^{er}. Le Gouvernement détermine si les plans ou programmes visés à l'article 5, §§ 2 et 3, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement en procédant à un examen au cas par cas.

À cette fin, le Gouvernement tient compte, pour procéder à cet examen, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente ordonnance.

§ 2. Pour l'examen au cas par cas, conformément au § 1^{er}, les autorités, visées à l'article 10, § 2, sont consultées.

[...]"

Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux actes répondant à la qualification de plans et programmes. Certains d'entre eux sont soumis d'office à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement en vertu de l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance, tandis que les autres doivent faire l'objet d'un examen, au cas par cas, en vertu de son article 5, §§ 2 et 3.

Il n'est pas contesté que les actes attaqués répondent à la première condition prévue par l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, puisqu'ils ont été élaborés et adoptés par une autorité au niveau régional ou local.

S'agissant de la deuxième condition, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que "doivent être regardés comme étant "exigés" au sens et pour l'application de la directive ESIE [...] les plans et les programmes dont l'adoption est encadrée par des dispositions législatives ou réglementaires nationales, lesquelles déterminent les autorités compétentes pour les adopter ainsi que leur procédure d'élaboration" (arrêt C-567/10 du 22 mars 2012, point 31). L'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, transpose donc adéquatement cette exigence en prévoyant que les plans ou programmes doivent être "prévus" par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

En l'espèce, le plan de circulation Pentagone est, comme l'a décidé l'arrêt n° 237.775 du 24 mars 2017, une déclaration d'intention dénuée d'effets juridiques propres et il ne constitue pas un volet du plan communal de mobilité. Cette déclaration d'intention n'est pas prévue ni encadrée par des dispositions législatives spécifiques. Elle ne peut constituer un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE, précitée, ni de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée.

Le premier acte attaqué est, quant à lui, fondé sur l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée. Il répond dès lors aux conditions visées par l'article 3 de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée.

Ces conditions ne permettent cependant pas de définir la notion même de plan ou de programme. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, cette notion se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (v. notamment les arrêts C-290/15 du 27 octobre 2016, point 49; C-671/16, du 7 juin 2018, point 53, et C-160/17, du même jour, point 54). Cette notion doit être appréciée en examinant "le contenu et la finalité de l'acte, compte tenu de la portée de l'évaluation environnementale des projets" (arrêts C-171/06, point 46, et 160/17, point 50).

Comme il résulte de l'examen du deuxième moyen, le premier acte attaqué ne constitue pas un volet du plan communal de mobilité, mais un règlement complémentaire de police dont l'adoption est permise, sans être imposée, par l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée. Ses prescriptions ont trait aux interdictions et restrictions de circulation, aux obligations de circulation, aux régimes de priorité de circulation, aux règles de canalisation de la circulation, aux arrêts et stationnements, aux voies publiques à statut spécial, aux aménagements particuliers de la voirie et aux signaux lumineux. Se trouvent mentionnées, sous chacun de ces chapitres, un ensemble de voiries auxquelles s'appliquent les prescriptions précitées. Le règlement comporte également certaines cartes et justifications des dérogations au Code de la route.

De telles prescriptions ont pour objet essentiel de définir des règles obligatoires de circulation routière. Le règlement attaqué ne fixe pas par lui-même de procédures de contrôle concernant des projets; il n'a pas pour vocation de définir quels projets pourront être autorisés ni quels critères et modalités devront s'appliquer lors de la délivrance d'autorisations urbanistiques ou environnementales.

Les autorités compétentes pour se prononcer à cet égard devront tenir compte de ce règlement, dont le contenu s'imposera à elles au même titre que les autres éléments de droit et de fait pertinents, mais elles n'en feront pas application. En particulier, le premier acte attaqué n'a pas pour objet d'autoriser ni de planifier l'aménagement des parkings visés par les parties requérantes.

Le premier acte attaqué ne fixe donc pas, par lui-même, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Même s'il a une incidence certaine sur la mobilité et sur l'accès aux immeubles situés dans le périmètre qu'il vise, il ne s'agit pas d'un plan régissant des projets futurs, mais d'un règlement relatif aux modalités d'utilisation de voiries existantes. Comme l'a indiqué la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019, la directive 2001/42/CE, précitée, n'a pas pour objectif de soumettre à une évaluation environnementale toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Les parties requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles considèrent que l'adoption des actes attaqués, faisant suite aux déclarations d'intention énoncées dans le plan de circulation Pentagone, concrétiserait une stratégie de contournement des exigences de la directive par la dissociation d'actes qui formeraient ensemble un plan ou programme au sens de celle-ci. En effet, même si elle s'inscrit dans un processus présentant plusieurs étapes, la décision de réserver un certain nombre de voiries existantes à la circulation piétonne n'est pas, par elle-même, de nature à définir le cadre de projets urbanistiques ou environnementaux. La circonstance que le règlement attaqué ne vise pas une seule voirie, mais un ensemble de voies de circulation, ne modifie pas cette analyse.

Partant, le premier acte attaqué ne constitue pas un plan ou programme au sens des articles 2 de la directive 2001/42/CE et 3, 1° et de l'ordonnance du 18 mars 2004 visées au moyen. Il est dès lors sans intérêt d'examiner s'il entre dans les catégories visées par l'article 3, § 2, a, de cette directive ou si l'ordonnance a adéquatement transposé cette disposition.

L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne C-432/05 du 13 mai 2007, invoqué par l'intervenante, concerne le recours effectif et la protection juridictionnelle. En l'espèce, les parties requérantes ont bien disposé à l'encontre des actes attaqués d'une voie de recours effective, à savoir le recours devant le Conseil d'État. L'absence de fondement du moyen n'a nullement pour effet de les priver de protection juridictionnelle.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle soulevée par les parties requérantes dans leur mémoire en réplique, dès lors que cette question ne porte pas sur l'interprétation de la directive, mais vise directement la conformité des actes attaqués aux dispositions de celle-ci. Or, c'est au juge national qu'il appartient de se prononcer sur ce point d'autant plus que, comme il a été relevé, il peut être statué sur le moyen sans se prononcer sur la critique formulée par les parties requérantes quant à la transposition incorrecte de la directive dans le droit bruxellois.

Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèses des parties requérantes et intervenante

Le troisième moyen est pris de "la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution pris conjointement avec la violation de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, de la violation de l'ordonnance du 7 novembre 2002 portant assentiment à [cette Convention], ainsi qu'aux Annexes I et II, signées à Aarhus le 25 juin 1998, de l'erreur dans les motifs, de la violation de l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014 relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière et de l'excès de pouvoir".

Les parties requérantes relèvent que l'acte attaqué a été adopté sans que celui-ci ne soit soumis à une procédure de participation du public alors que la qualification de "plan et programme relatif à la protection de l'environnement" au sens l'article 7, alinéa 1^{er}, de la Convention dite "Convention d'Aarhus" devant être retenue, la participation du public s'imposait en application des dispositions visées au moyen. Elles estiment que l'absence de mise en place d'une procédure de participation du public dans le cadre de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, et sur la pose et le coût de la signalisation routière entraîne également une violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution pris en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus, en ce que les tiers intéressés ne disposent pas d'une garantie essentielle et sont discriminés par rapport aux autres tiers intéressés à d'autres plans et programmes.

Dans leur mémoire en réplique, elles écrivent que le débat sur l'effet direct de l'article 7 de la Convention d'Aarhus est inapproprié, s'agissant du contentieux objectif de légalité. Selon elles, la question est davantage celle de l'invocabilité directe ou "d'exclusion" selon la jurisprudence de la Cour de Justice. Elles exposent que si l'alinéa 2 de l'article 7 est purement incitatif, son alinéa 1^{er}, applicable en l'espèce et relatif à la participation dans l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement, constitue au contraire une disposition prescriptive. Elles affirment que l'obligation faite aux États de "prendre les dispositions pratiques" n'y change rien et que l'article 7 peut donc être invoqué dans le cadre de la présente procédure.

Elles rappellent, par ailleurs, que le moyen ne se limite pas à l'invocation de la violation de l'article 7, précité, mais qu'il porte également sur le caractère discriminatoire de l'absence de mise en place d'une procédure de participation du public dans le cadre de l'ordonnance du 3 avril 2014 visée au moyen.

Elles contestent encore le fait que, pour être soumis à la participation du public, le plan ou le programme devrait viser à gérer directement et/ou exclusivement l'environnement. Elles exposent que bon nombre de plans ou programmes sont mixtes en ce sens qu'ils assument d'autres objectifs en plus de ceux liés à l'environnement. Elles répètent qu'au demeurant, le premier acte attaqué et le plan de circulation Pentagone constituent un plan de mobilité pour le centre-ville et concernent dès lors l'environnement urbain, au sens des articles 2 et 127, § 2, 5°, du CoBAT et 3, 15°, de l'ordonnance du 5 juin 1997, précitée.

Dans leur dernier mémoire, elles contestent la jurisprudence concluant à l'absence d'applicabilité directe de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. Elles estiment que seule la quatrième phrase de cette disposition est dépourvue d'effet direct comme le montrent les mots par lesquels elle commence ("Chaque partie s'efforce autant qu'il convient..."). Elles considèrent qu'au contraire, la première phrase de cette disposition est "incontestablement prescriptive".

Elles récusent l'imprécision de l'expression "public", laquelle est définie par l'article 2.4 de la Convention et figure également en son article 6, qui est reconnu comme d'effet direct. Elles affirment que la phrase qui confie à "l'autorité publique compétente" le soin de désigner le public susceptible de participer ne renvoie pas à des mesures d'exécution de droit interne, comme s'il avait été question de "chaque partie", mais bien concrètement à l'administration publique en charge de l'élaboration et de l'adoption du plan ou du programme dont il s'agit. Elles relèvent

que la notion d'autorité publique est définie à l'article 2.2 de la Convention et que la désignation du public doit se faire compte tenu des objectifs de la Convention, c'est-à-dire, notamment, renforcer sa participation du public au processus décisionnel sans discrimination.

Elles affirment également qu'aucune imprécision n'entache l'article 7 en ce qu'il énonce que chaque partie prend "les dispositions pratiques et/ou autres voulues", dès lors que cet article renvoie aux §§ 3, 4 et 8 de l'article 6, qui est doté d'un effet direct. Quant à l'exigence d'un cadre transparent et équitable, elles estiment qu'elle ne fait que rappeler les objectifs généraux de la Convention.

Enfin, à leur estime, la mention des "informations nécessaires" qui doivent être fournies au public n'est pas plus floue que celle d'informations "présentant un intérêt pour le processus décisionnel" qui figure à l'article 6. Il s'agit, selon elles, de viser tout le projet de plan ou de programme. Elles s'en réfèrent à l'arrêt n° 244.029 du 25 mars 2019 qui aurait vérifié l'étendue des informations soumises au public au regard de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Elles observent qu'aucun texte conventionnel ou de droit de l'Union ne définit exhaustivement les modalités concrètes de la participation, par exemple les modalités d'annonce, et répètent que, comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a décidé à propos des directives dans son arrêt C-287/98 du 19 septembre 2000, le juge national doit prendre en considération dans le cadre du contentieux objectif les dispositions relatives à l'évaluation des incidences, même si elles confèrent aux États membres une certaine marge d'appréciation dans la mise en œuvre du droit de l'Union.

Elles insistent par ailleurs sur la seconde branche du moyen, précisant qu'elles ont été discriminées par rapport à la catégorie concrètement comparable que constitue celle des tiers intéressés par d'autres plans et programmes relatifs à l'environnement, comme les plans d'aménagement ou les plans de mobilité.

La partie intervenante soutient que la question de savoir si l'article 7 de la Convention d'Aarhus a ou non un effet direct en droit interne importe peu puisque cette convention a été transposée tant dans l'ordre juridique européen qu'en droit interne, notamment bruxellois, par le biais de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée, et que l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée, y a également contribué en ce qui concerne les obligations spécifiques en matière de participation du public au processus décisionnel précédant l'élaboration de tels plans. Elle renvoie aux deux premiers moyens.

Elle considère qu'en toute hypothèse, cette disposition est suffisamment claire et précise que pour être revêtue de l'effet direct. Elle conteste l'interprétation selon laquelle l'article 7 de la Convention ne porte que sur des plans et programmes directement relatifs à l'environnement, à l'exclusion de ceux ayant des répercussions sur l'environnement. Elle cite ainsi plusieurs exemples de plans et programmes adoptés à la suite d'une évaluation des incidences sur l'environnement et invoque un avis de la section de législation du Conseil d'État à propos d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif au plan de tir pour la chasse au cerf. En l'espèce, elle estime non contestable le fait que les mesures critiquées ont un objectif en rapport avec la qualité de l'environnement.

VIII.2. Appréciation

Le troisième moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014 visée au moyen. Les parties requérantes n'exposent pas, en effet, en quoi cette disposition serait violée.

L'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998 a trait à la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatives à l'environnement et est rédigé comme suit :

"Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement".

Cette disposition laisse aux États parties à la Convention le choix des mesures à adopter ("dispositions pratiques et/ou autres voulues..."), celui du public à consulter ("désigné par l'autorité compétente"), et les modalités de participation ("s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer"). En raison de ce pouvoir discrétionnaire laissé aux États, cette disposition ne contient aucune obligation claire et précise de nature à être invoquée dans un litige pendant devant les juridictions nationales et elle n'est pas d'application immédiate.

Quoi qu'il en soit, les parties requérantes ne développent pas les raisons qui devraient amener à considérer que les actes attaqués constituent un plan ou un

programme relatif à l'environnement au sens de cette Convention alors que, comme il résulte de l'examen des premier et deuxième moyens, ils ne constituent ni un plan de mobilité, ni un plan ou programme au sens de l'ordonnance du 18 mars 2004, précitée.

La différence de traitement qui est à l'origine de la discrimination alléguée résulte dès lors du champ d'application de la Convention elle-même, les parties requérantes n'ayant été privées de la garantie de la participation du public que parce que les actes attaqués ne revêtent pas la nature juridique de plans ou programmes, à laquelle cette garantie s'attache.

Pour le surplus, le moyen n'expose pas de manière convaincante en quoi consisterait la régression dans le droit à la protection d'un environnement sain et la violation du principe de *standstill* qui y sont dénoncées.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèses des parties requérantes et intervenante

Le quatrième moyen est pris de "la violation de l'article 23 de la Constitution, des articles 3, 6, 11 et 40 de l'ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir".

Les parties requérantes reprochent à la première partie adverse de ne pas avoir vérifié la compatibilité du plan de mobilité Pentagone avec le plan IRIS 2. Elles lui font notamment grief de créer de nouveaux parkings et une "boucle de desserte circulaire" à l'intérieur de la petite ceinture, alors que le plan IRIS 2 tend à réduire le trafic automobile de 20 % entre 2001 et 2018. En particulier, elles relèvent l'agrandissement du parking public "Poelaert" et la création de quatre nouveaux parkings publics, contrairement aux indications dudit plan IRIS 2. Elles mentionnent également d'autres actions de mise en œuvre de ce plan sur la garantie des objectifs de mobilité (p. 86), une utilisation rationnelle de la voiture (p. 95) et une politique de stationnement coordonnée et régulatrice (p. 110). Elles soutiennent encore que la décision se fonde sur des informations inexactes ou incomplètes en matière de parkings et ne tient pas compte du diagnostic opéré en 2010, en vue du premier

projet de plan communal de mobilité de la ville de Bruxelles, et qui faisait état de l'"effet d'aspirateurs à voiture des parkings" et de l'inoccupation de ces parkings publics. Critiquant la carte 4 de circulation du plan de mobilité Pentagone et le plan lui-même, qui renseigneraient un nombre de parkings inférieur à la réalité, elles font valoir que la décision attaquée ne tient pas compte du nombre de parkings publics existants servant ou susceptibles de servir aux automobilistes qui se rendent dans le Pentagone.

Dans le mémoire en réplique, elles renvoient aux développements de leur deuxième moyen en ce qui concerne la question de savoir si le règlement complémentaire de police, pris seul ou avec les décisions antérieures de la première partie adverse, constitue un plan communal de mobilité au sens de l'ordonnance du 26 juillet 2013, précitée. Elles soulignent l'importance d'une action coordonnée entre la Région bruxelloise et les communes en vue de l'adoption d'un tel plan, laquelle est répétée à de nombreuses reprises dans le plan IRIS 2, et considèrent que cette coordination n'est pas assurée par la première partie adverse. Elles relèvent qu'en ce qui concerne la mise en œuvre du piétonnier pour le quartier Pentagone, plusieurs exigences dudit plan n'ont pas été suivies (connexion avec les parkings publics environnants et livraisons et accès nocturnes des riverains (p. 46); desserte locale par transports publics (p. 46); maintien d'une partie du trafic sur les boulevards du centre (pp. 82 et 83); réflexions préalables aux réaménagements de l'espace public (p. 84); accessibilité des taxis (p. 100)).

La partie intervenante reprend les mêmes critiques que celles formulées par les parties requérantes, ajoutant celle relative à l'absence de mesures concernant le stationnement des autocars, dont elle souligne l'importance pour sa propre situation.

IX.2. Appréciation

Le quatrième moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Le premier acte attaqué est un acte réglementaire qui n'entre pas dans le champ d'application de cette loi, défini par son article 1^{er} qui vise les actes administratifs individuels. Par répercussion, l'obligation de motivation formelle ne s'étend pas davantage au second acte attaqué.

Pour le surplus, comme il a été dit ci-avant à propos du deuxième moyen, les actes attaqués ne constituent pas un plan communal de mobilité qui s'inscrirait dans le cadre des prescriptions de l'ordonnance du 26 juillet 2013,

précitée. Le défaut de coordination entre les initiatives communales et régionales constitue un élément d'opportunité ou d'intérêt général que la région n'a pas cru devoir prendre en considération puisqu'en adoptant le second acte attaqué, elle a approuvé le règlement communal. Par ailleurs, le moyen n'est pas pris de la violation du plan IRIS 2 en tant qu'il serait revêtu d'une portée réglementaire.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, à concurrence de 200 euros chacune, et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la première partie adverse, à concurrence de 175 euros chacune.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT