

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.440 du 31 mars 2022

A. 227.368/XV-4000

En cause : **l'État belge**, représenté
par le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT
et Renaud SMAL, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme
BOUYGUES IMMOBILIER BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe COENRAETS
et Lara THOMMES, avocats,
boulevard de la Cambre, 36
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 février 2019, l'État belge demande l'annulation « de la décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2018 accordant à la société anonyme Bouygues Immobilier Belgium un permis d'urbanisme pour “construire un ensemble d'immeubles résidentiels comprenant, au rez-de-chaussée, des commerces (commerces de détail et grand commerce spécialisé), ainsi que des équipements d'intérêt collectif et de service public, aux étages, 239 appartements et un logement collectif de 220 unités (résidence pour étudiants) et, en sous-sol, un parking de 395 emplacements de

voitures répartis sur 3 niveaux, articulés autour d'une voirie privée", sur un bien sis sur le territoire de la commune d'Auderghem, boulevard du Triomphe 1 à 13 et 15 à 19 et chaussée de Wavre 1013 à 1015, 1017 et 1019 à 1045 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 20 mars 2019, la société anonyme Bouygues Immobilier Belgium demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 26 avril 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François Neuray, à l'époque premier auditeur chef de section 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par un courrier du 20 décembre 2021, la partie adverse a indiqué qu'elle ne sollicitait pas la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 28 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 mars 2022.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Renaud Smal, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Alice Etienne, *loco* M^{es} Gaëtan Vanhamme et Frédéric Van De Gejuchte, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Christophe Lepinois, *loco* M^e Philippe Coenraets et Lara Thommès, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 21 décembre 2015, la partie intervenante introduit, auprès du fonctionnaire délégué de l'administration régionale bruxelloise, une demande de permis d'urbanisme pour « construire un ensemble d'immeubles résidentiels comprenant, au rez-de-chaussée, des commerces (commerces de détail et grands commerces spécialisés), ainsi que des équipements d'intérêt collectif et de service public, aux étages, 275 appartements et un logement collectif de 239 unités (résidence pour étudiants) et, en sous-sol, un parking de 380 emplacements de voitures répartis sur trois niveaux, articulés autour d'une voirie privée », sur le territoire de la commune d'Auderghem.

Le même jour, s'agissant d'un projet mixte, la partie intervenante introduit auprès de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE), devenu Bruxelles Environnement, une demande de permis d'environnement de classe I.A pour l'exploitation de diverses installations dont un parking couvert pour des véhicules à moteur.

2. Suivant les prescriptions du plan régional d'affectation du sol (PRAS), le projet se situe en zone de forte mixité, pour partie en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement et, sur trois de ses quatre côtés, il est bordé d'un « espace structurant ».

Le projet est également à proximité des casernes de la police fédérale situées le long du boulevard Général Jacques et des anciennes Glacières royales classées comme monument par un arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 mai 1993.

3. Les demandes de permis d'environnement et d'urbanisme sont déclarées complètes respectivement les 2 février et 30 mai 2016.

4. Le projet de cahier des charges de l'étude d'incidences est soumis aux mesures particulières de publicité, sur le territoire de la commune d'Auderghem, du 3 au 17 juin 2016. L'enquête donne lieu à trois observations où sont posées les questions suivantes :

- la dimension excessive du projet par rapport à la configuration du quartier (total des surfaces hors sol de 36.351 m² pour un terrain de 8379 m²) ;
- la tour est trop volumineuse et trop élevée ; nécessité d'ajouter une étude de l'impact du vent ;
- l'absence de réalisation du premier projet sur le site ;
- la densité excessive du programme sans ouverture vers l'extérieur (manque d'espaces verts accessibles au public) ;
- le risque de dommages aux Glacières royales, classées comme monument, et demande d'accès au public ;
- la proximité des parkings par rapport aux Glacières et risques consécutifs ;
- le manque d'emplacements pour les bicyclettes, surtout pour les étudiants ;
- l'impact du projet sur la mobilité (axe déjà saturé ; demande d'ouverture d'un autre accès au complexe que celui de la chaussée de Wavre) ;
- la saturation du quartier en commerces (absence de nécessité de « grand commerce spécialisé »).

5. Dans son avis du 22 juin 2016, la commission royale des monuments et sites (CRMS) juge « regrettable que la partie du projet relative aux anciennes glacières ait été retirée de la demande qui n'est, dès lors, plus traitée comme une demande de permis unique », alors que « l'avenir des glacières demeure conditionné par le projet ». En conséquence, la commission demande que « soient pris en compte [...] tous les aspects qui sont liés au fonctionnement des glacières ainsi qu'à leur bon comportement dans le temps ».

6. Le 30 juin 2016, la commission de concertation donne un avis favorable conditionnel sur le projet de cahier des charges de l'étude d'incidences.

7. L'étude d'incidences est clôturée par le comité d'accompagnement le 24 février 2017.

8. Le projet est revu pour tenir compte des résultats de l'étude d'incidences. La demande amendée est déposée le 26 avril 2017. Elle comprend de nouveaux plans, datés du 3 mars de la même année, une note explicative, une étude d'ensoleillement, une note technique descriptive et une « note paysagère ».

9. L'avis du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente (SIAMU) du 3 avril 2017, est joint au dossier.

10. La nouvelle demande est soumise aux mesures particulières de publicité du 15 mai au 13 juin 2017, sur le territoire des communes d'Auderghem, d'Etterbeek et d'Ixelles.

Les motifs de l'enquête sont précisés comme suit :

- « - application de la prescription générale 0.6. du PRAS (actes et travaux portant atteinte aux intérieurs d'îlots) ;
- application des prescriptions particulières 4.2. (implantation d'un grand commerce spécialisé de moins de 3500 m²), 4.2.3° (superficie de plancher des commerces comprise entre 200 et 1000 m²) et 4.5.1° (modifications des caractéristiques urbanistiques des constructions) du PRAS ;
- application de l'article 141 du CoBAT (demande soumise à étude d'incidences : garages, emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur comptant plus de deux cents véhicules automobiles ou remorques, projet mixte soumis à étude d'incidences en vertu des ordonnances du 5/6/1997 relative au PE et du 22/4/1999 fixant la liste des installations de classe I.A) ;
- application de l'article 147 du même Code (demande soumise à rapport d'incidences : création d'équipements sportifs, culturels, de loisirs, scolaires et sociaux dans lesquels plus de 200 m² sont accessibles aux utilisations de ces équipements et implantation commerciale d'une surface commerciale nette supérieure à 1000 m², en ce compris l'ensemble des cas de modification importante de l'activité commerciale visés sous le 5° de l'article 4/2) ;
- dérogations aux articles 4 (profondeur de la construction), 5 (hauteur de la façade avant), 6 (toiture – hauteur et éléments techniques), 7 (implantation – constructions isolées), 8 (hauteur – constructions isolées), 10 (éléments en saillie sur la façade – balcons, terrasses et orielles), 11 (aménagement de la zone de recul) et 12 (aménagement des zones de cours et jardins) du titre I^{er} du règlement régional d'urbanisme ;
- dérogations aux articles 3 (zone de recul et zone latérale *non aedificandi* – jardinnet), 4 (zone de recul et zone latérale *non aedificandi* - clôtures et avant-corps) et 12 (chênaux) du règlement communal sur les bâtisses de la commune d'Auderghem ;
- permis d'environnement : classe 1A, exploitation d'installations classées : rubriques 40A, B, 55 1B, 90, 104A, B, 132A, 148A, 153B, 224 ;
- application de la prescription particulière 21 du plan régional d'affectation du sol (modification visible depuis les espaces publics) – uniquement pour avis ;
- application de l'article 237 du CoBAT (zone de protection d'un bien classé - actes et travaux modifiant les perspectives sur ce bien classé ou à partir de celui-ci), uniquement pour avis ».

11. À Auderghem, l'enquête donne lieu à neuf réclamations individuelles, à une pétition électronique comptant 146 signatures ainsi qu'à une demande d'audition.

Pour l'essentiel, les chefs d'opposition ou propositions alternatives sont les suivants :

- nombre excessif des logements et, parmi eux, des logements pour étudiants ;
- la hauteur de la tour – dix-huit étages à l'angle des boulevards Général Jacques et du Triomphe – est jugée excessive ; elle projettera de l'ombre sur les maisons de l'îlot E (rue Commandant Ponthier notamment) avec, notamment, l'impossibilité d'y placer des panneaux photovoltaïques ; l'aspect visuel peu esthétique du bâtiment, d'architecture banale ; se pose aussi la question de l'intérêt d'un tel gabarit dans un quartier à vocation principalement résidentielle (en comptant les chambres d'étudiants) ;

- les risques d'inondation déjà importants aux alentours de l'avenue Schoofs et de [la rue de] la Chasse Royale seraient accrus ;
- le manque d'espaces verts ;
- le nombre de places de parking prévu pour les studios et les logements d'étudiants serait insuffisant pour un quartier subissant déjà une pression importante en matière de stationnement ;
- la présence de la tour, permettant des vues plongeantes, risquerait de menacer la sécurité et la confidentialité des activités de la police fédérale dans le complexe des casernes ;
- le retrait projeté de la façade le long du boulevard Général Jacques (+/- 10 mètres) pour permettre l'aménagement, par l'autorité responsable ou le promoteur, d'une piste cyclable séparée le long du boulevard Général Jacques est approuvé, en même temps qu'il est demandé de prolonger la piste cyclable existante le long du boulevard du Triomphe ;
- la localisation des entrées et sorties de parking boulevard du Triomphe et chaussée de Wavre est jugée acceptable, pour autant que la sécurité des cyclistes circulant le long du boulevard du Triomphe soit garantie ;
- il est demandé d'intégrer au minimum cinq cents places de vélo dont une partie accessible au public, pour les visiteurs des commerces, en parking souterrain sécurisé et en local adapté, tenant compte de l'ampleur du projet ; il est aussi proposé de prévoir au minimum un emplacement vélo sécurisé par chambre (étudiant et appartements) et demandé d'aménager plus adéquatement le local vélos pour l'immeuble de kots (cf. « *vade mecum* stationnement vélo en RBC ») et d'améliorer l'accessibilité du parking vélos (idéalement placé au rez-de-chaussée, ou doublage de l'ascenseur par une rampe d'accès).

12. De son côté, la commune d'Etterbeek a reçu deux réclamations individuelles et deux pétitions portant 29 signatures.

Les remarques principales sont les suivantes :

- hauteur de la tour d'angle jugée excessive ;
- dégradation de la vue des appartements du boulevard Louis Schmidt et de la chaussée de Wavre ;
- dévaluation de la valeur des biens environnants sur le marché immobilier ;
- réduction de la luminosité dans les rues ;
- rupture de l'harmonie du bâti des boulevards sur lesquels se trouvent des bâtiments historiques très bien conservés ;
- influence des nouveaux bâtiments sur le vent ;
- problèmes de mobilité et bruit ;
- concurrence avec le commerce de proximité de la Chasse.

13. La commune d'Ixelles n'a pas reçu de réclamation lors de l'enquête publique.

14. Le 31 mai 2017, la CRMS donne un nouvel avis dans lequel elle regrette une nouvelle fois que la partie du projet qui concerne les anciennes

Glacières royales ait été retirée de la demande qui n'a ainsi pas été traitée comme une demande de permis unique.

15. Après report du point, la commission de concertation donne, le 6 juillet 2017, un avis majoritairement favorable, assorti de conditions, mais les trois communes concernées s'opposent au projet et particulièrement au gabarit de la tour.

16. La commune d'Auderghem prend l'initiative de soumettre le projet au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, ministre de tutelle de la Régie des bâtiments et de la police fédérale, pour apprécier sa conformité avec l'activité des casernes situées boulevard Général Jacques, en face du site projeté. Dans un courrier du 13 juin 2017, le ministre de l'Intérieur motive son opposition par les risques que présente le projet pour la sécurité et la confidentialité des services de police.

17. En application de l'article 177/1 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), la partie intervenante introduit, en octobre 2017, une demande et des plans modifiés pour adapter le projet aux conditions de l'avis de la commission de concertation.

Les modifications portent sur les points suivants :

- la hauteur de la tour d'angle est réduite de six étages, soit R+12 ou 44 mètres ;
- la hauteur du bâtiment chaussée de Wavre est réduite à R+3 en retrait ;
- le nombre d'emplacements pour voitures est diminué de huit places, portant le total à 371 places et 24 emplacements pour motos ;
- les étages supérieurs de l'immeuble de l'îlot B longeant la rue intérieure sont retravaillés avec des retraits sur la longueur de la façade ;
- un second équipement d'intérêt collectif est prévu à la place d'une entité commerciale, à l'angle de la nouvelle rue de la Glacière et du boulevard du Triomphe ;
- l'ensemble des accès aux logements de l'îlot A est revu : la plateforme de distribution au +1 supprimée, de nouveaux accès sont créés sur les trois façades de l'îlot bordant les artères publiques ;
- les accès de secours sur le boulevard du Triomphe et la chaussée de Wavre sont agrandis et transformés en halls d'entrée ;
- le cœur de l'îlot A est vidé des surfaces de commerce et locaux techniques pour faire place à un nouvel espace vert (de 704 m²) de plain-pied et en continuité avec la rue de la Glacière ;
- le jardin au niveau 1 est transformé en jardin d'agrément collectif mais privé, à destination des habitants du bloc A ;
- la fermeture du site est déplacée aux entrées de la rue de la Glacière par des grilles paysagères ;
- la disposition des locaux communs pour les logements étudiants a été modifiée en augmentant la superficie des locaux déjà prévus au deuxième étage ;

- le nombre de stationnements pour vélos a été augmenté de neuf unités (pour un total de 558) malgré la diminution du nombre de logements et de « kots » d'étudiants.

18. La demande modifiée fait l'objet d'une nouvelle enquête publique du 9 janvier au 7 février 2018.

Sept lettres de réclamations, dont une portant quatre signatures, sont parvenues en cours d'enquête. Les observations portent principalement sur les aspects suivants :

- la hauteur maximale devrait être ramenée à six ou sept étages ;
- le danger tenant aux vues sur les casernes subsiste ;
- les problèmes de circulation engendrés par le projet et l'impact de celui-ci sur la situation de l'arrêt du bus 34 ;
- la banalité de la conception architecturale ;
- le risque de dégâts au site des Glacières pendant les travaux (nécessité d'introduire un dossier « patrimoine », conséquences du tunnel sur l'équilibre écologique) ;
- le regret que cette partie du projet soit reportée à une demande de permis ultérieure ;
- le projet litigieux devrait être coordonné avec celui du Colruyt voisin ;
- la surconcentration de logements pour étudiants ;
- l'intérêt des commerces projetés pour le quartier ;
- 15 % de logements publics devraient être imposés au titre de charges d'urbanisme ;
- l'insuffisance de l'espace vert public.

19. Le 10 janvier 2018, la CRMS donne un nouvel avis regrettant une fois de plus que les Glacières royales ne soient pas prises en compte par la demande de permis et estimant que le complément d'étude d'incidences consacré au volet « patrimoine » est particulièrement pauvre.

20. Le 22 février 2018, des représentants de la police fédérale et leur conseil sont entendus par la commission de concertation et font valoir les raisons pour lesquelles le projet tel que modifié reste toujours incompatible avec les activités de la police qui sont menées au sein des casernes situées à proximité dudit projet, se fondant notamment sur différentes perspectives 3D qu'ils ont déposées en séance.

21. Après report du point le 22 février 2018, la commission de concertation donne, le 1^{er} mars 2018, un avis favorable conditionnel, plus aucune des parties ne s'opposant au projet mais les conditions variant d'un point de vue à l'autre. Pour ce qui les concerne, les communes demandent au promoteur de limiter

le gabarit des immeubles le long du boulevard Général Jacques pour garantir la sécurité des ouvrages de la police (R+7+2 étages en retrait) et aussi de prévoir une structure d'accueil de la petite enfance parmi les équipements prévus, pour 36 enfants au moins.

22. En application de l'article 191 du CoBAT, le fonctionnaire délégué demande, le 13 juin 2018, le dépôt de plans modifiés pour prévoir « des ouvertures en façades (portes ouvrantes) dans le déambulatoire autour de l'espace vert semi-public dans l'îlot A » et « un équipement social de type crèche à l'angle du boulevard du triomphe et de la future “rue de la Glacière” ». Ces plans sont produits le 28 juin suivant.

23. Le permis d'urbanisme qui fait l'objet du présent recours est délivré, le 7 décembre 2018, par le fonctionnaire délégué.

24. Dans l'intervalle, un permis d'environnement est délivré à la partie intervenante, le 22 décembre 2017, pour les installations nécessaires au projet ; cette autorisation n'a pas fait l'objet de recours en annulation.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la société anonyme Bouygues Immobilier Belgium n'ayant été accueillie que provisoirement par l'ordonnance du 26 avril 2019, il y a lieu de l'accueillir définitivement dès lors qu'elle est la bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué.

V. Position de la partie adverse

Par un courrier du 20 décembre 2021, la partie adverse a décidé de ne pas solliciter la poursuite de la procédure après avoir pris connaissance du rapport de l'auditeur concluant à l'annulation du permis attaqué.

Seule la partie intervenante a sollicité la poursuite de la procédure en introduisant un dernier mémoire.

Au regard de l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure, lorsque la partie adverse ou intervenante ne sollicite pas la poursuite de la procédure à la suite d'un rapport concluant à l'annulation de l'acte attaqué, la chambre saisie de l'affaire peut

annuler ledit acte sur la base du rapport précité si elle partage les conclusions de celui-ci.

En s'abstenant de demander la poursuite de la procédure et en ne déposant plus de dernier mémoire, la partie adverse, pour ce qui la concerne, n'entend plus faire valoir ses arguments dans le cadre du présent recours.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

Selon la partie requérante, le permis d'urbanisme attaqué serait frappé de caducité ou, du moins, dépourvu de force exécutoire.

Elle souligne que s'agissant d'un « projet mixte », la partie intervenante, bénéficiaire de l'acte attaqué, a aussi sollicité un permis d'environnement mais s'est heurtée à un refus tacite en première instance et a alors formé deux recours en réformation contre ce refus, et que seul le premier a été introduit dans le délai légal, le second n'ayant, d'autre but, à son estime, que de prolonger le délai imparti au collège d'Environnement.

Elle soutient que le collège d'Environnement ne pouvait pas tenir compte du second recours pour calculer le délai qui lui était imparti pour se prononcer, en l'occurrence 120 jours à compter du 4 août 2017, date de l'introduction du premier recours. Elle indique que ce délai est venu à échéance, le 2 décembre 2017, alors que le permis d'environnement n'a été notifié que le 22 décembre suivant.

Elle en déduit les conséquences qui suivent au regard du mécanisme de suspension et de caducité inscrit à l'article 101, § 3, du CoBAT :

« En l'espèce, dans la mesure où la décision de refus tacite de permis d'environnement confirmée par l'effet de l'OPE en date du 2 décembre 2017 n'a pas fait l'objet d'un recours devant le gouvernement, cette décision de refus est devenue définitive au sens de l'alinéa 3 de l'article 101, § 3, du CoBAT, précité.

Votre Conseil pourrait dès lors constater qu'en application du 2^{ème} alinéa de cet article, le permis d'urbanisme délivré le 7 décembre 2018 à [la partie intervenante] est caduc.

Il n'y aurait dès lors plus lieu de statuer sur le présent recours.

À défaut de constater la caducité du permis d'urbanisme attaqué, il y aurait lieu, à tout le moins, de constater que ce permis d'urbanisme est suspendu en application du premier alinéa du même article 101, § 3, du CoBAT.

À cet égard, la jurisprudence de Votre Conseil est en ce sens qu'en projet mixte, la suspension qui affecte le permis attaqué dans l'attente de l'obtention de l'autre permis définitif est "purement temporaire" et que ce permis est un acte définitif susceptible d'annulation dès qu'il n'est lui-même plus susceptible de recours administratif.

Ce raisonnement ne paraît cependant pas transposable lorsque, comme en l'espèce, l'une des demandes de permis a fait l'objet d'une décision de refus définitive, rendant par conséquent impossible la levée future de la suspension qui frappe le permis attaqué.

Pour ce motif, Votre Conseil pourrait considérer que le permis d'urbanisme du 7 décembre 2018 est définitivement suspendu et en conséquence, qu'il y a lieu de l'annuler, par souci de sécurité juridique ou, à tout le moins, qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours ».

Les parties adverse et intervenante renvoient à l'article 80, § 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, disposition qui prévoit ce qui suit :

« La décision du Collège d'environnement est notifiée au requérant et à l'autorité compétente dans les 60 jours de la date de dépôt, à la poste, de l'envoi recommandé contenant le premier recours. Si plusieurs recours sont introduits contre la même décision, le délai de 60 jours est augmenté du nombre de jours séparant les dates de dépôt, à la poste, des envois recommandés du premier et du dernier de ces recours, nombre toutefois plafonné à 25. Dans cette hypothèse, le Collège d'environnement informe les parties de la date constituant le point de départ du délai de notification. Lorsque les parties sont entendues, le délai est prolongé de 15 jours. Lorsque le point de départ du délai de notification se situe dans la période allant du 15 juin au 15 août, ce délai est par ailleurs augmenté de 45 jours ».

Elles expliquent que cette rédaction est issue d'un amendement apporté à l'ordonnance modificative du 8 mai 2014, justifié par l'opportunité de trancher tous les recours en réformation par une seule décision, l'auteur de l'amendement ajoutant ce qui suit :

« [...] »

La seconde difficulté résulte du cas où une même décision est attaquée tour à tour par différentes personnes. Par exemple, par le demandeur du permis et par un tiers au projet. Dans ce cas, par souci de bonne administration, le collège joint les causes et prend une décision unique sur les différents recours. Dans l'état actuel de la réglementation, le délai dans lequel le collège doit notifier sa décision court à compter de l'expédition du premier recours. Or, il résulte de l'article 83 de l'ordonnance du 5 juin 1997 que les recours peuvent être espacés dans le temps. Avec pour effet que le délai disponible pour le traitement des recours postérieurs se trouve significativement amputé.

C'est pourquoi, depuis plusieurs années, le Collège d'environnement sollicite dans son rapport annuel que, en cas de pluralité de recours, ce soit la date d'expédition du dernier recours qui constitue le point de départ du délai préfix dont le collège dispose pour notifier sa décision. Toutefois, il arrive qu'un recours soit introduit bien après l'écoulement du délai de forclusion. En cas de pluralité

de recours, on plafonne donc à 25 jours l'augmentation du délai résultant de la prise en considération du dépôt du dernier des recours (cette solution permet d'éviter que le collège ait à se prononcer anticipativement sur la recevabilité quant à la forme ou *ratione temporis* de tel ou tel recours) ».

En l'espèce, elles soutiennent que si le recours formé par la partie intervenante, le 31 octobre 2017, était bien tardif, il n'en a pas moins eu pour conséquence de porter de 120 à 145 jours le délai fixé au collège d'Environnement. Elles constatent ainsi que le 22 décembre 2017, date de la délivrance du permis d'environnement, a correspondu au cent quarantième jour du délai.

En réplique, la partie requérante fait valoir que la disposition citée de l'ordonnance du 5 juin 1997, précitée, ne peut s'appliquer qu'au cas où plusieurs recours ont été formés par des personnes différentes.

Dans son dernier mémoire, elle maintient son point de vue, réaffirmant que le collège d'Environnement devait notifier sa décision pour le 2 décembre 2017 au plus tard et que le second recours introduit, le 31 octobre 2017, par la partie intervenante, est tardif et ne peut avoir pour effet d'augmenter la durée du délai imparti au collège pour prendre sa décision. Elle répète que le refus tacite du permis d'environnement a été confirmé le 2 décembre 2017 et qu'à défaut de recours contre celui-ci, il est devenu définitif. En conséquence, elle maintient que le permis d'urbanisme est devenu caduc et qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le présent recours.

Elle considère encore que le recours introduit le 31 octobre 2017 a eu pour seul objectif d'allonger artificiellement la durée du délai imparti au collège d'Environnement pour notifier sa décision et qu'admettre la recevabilité d'un recours introduit dans ces conditions aboutirait à détourner le principe même de la fixation d'un délai de rigueur.

VI.2. *Appréciation*

Il ressort des écrits de procédure qu'un permis d'environnement a été délivré à la partie intervenante, le 22 décembre 2017, par le collège d'Environnement et que ce permis n'a pas été attaqué de sorte qu'il est actuellement devenu définitif. Que cette décision fût ou non tardive ne l'a pas empêchée de modifier l'ordonnancement juridique. La circonstance que ce permis d'environnement est devenu définitif exclut ainsi, s'agissant d'un acte administratif de portée individuelle, d'en déduire des conséquences sur la légalité ou les effets du permis d'urbanisme qui est seul en cause en l'espèce.

En tout état de cause, il ne ressort pas de l'article 80, § 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997, précitée, que le délai de 25 jours, prévu en cas de multitude de recours adressés au collège d'Environnement, qui viendrait s'ajouter au délai de 60 jours dans lequel le collège doit en principe notifier sa décision, est soumis à la condition que les différents recours introduits ne soient pas tardifs. Il s'ensuit que le collège d'Environnement a disposé, en l'espèce, de 145 jours au total, pour notifier sa décision et qu'en adoptant celle-ci, le 22 décembre 2017, il est bien resté dans le délai qui lui était imparti.

Cette exception doit être rejetée.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 3 et 188, alinéa 1^{er}, du CoBAT, du principe de l'effet utile de l'enquête publique, du principe de bonne administration, du principe de minutie, du principe du bon aménagement des lieux, du principe de la motivation matérielle, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

En une première branche, la partie requérante soutient qu'il appartient à l'auteur de l'acte attaqué de tenir compte des objections formulées par le ministre de l'Intérieur les 7 février et 1^{er} mars 2018 dans le contexte des enquêtes publiques. Même si la seconde réclamation a été introduite hors du délai d'enquête, elle estime que cela n'empêchait pas de la prendre en considération dès lors qu'elle est intervenue neuf mois avant la délivrance du permis attaqué. Par ailleurs, elle ajoute que c'est de l'accord de la commission de concertation qu'elle a pu communiquer l'analyse de risques descriptive du 8 juin 2017 ainsi que l'analyse de risques quantitative comprenant les différentes perspectives 3D déposées lors de la réunion de la commission de concertation du 22 février 2018.

Elle considère que le motif de l'acte attaqué suivant lequel « l'étude de risques mentionnée dans la réclamation n'a jamais été déposée dans le cadre des enquêtes publiques qui ont été tenues » serait dès lors inadéquat.

Dans une seconde branche, elle critique le motif suivant de l'acte attaqué :

« S'agissant de l'impact du projet sur les activités développées dans les casernes du quartier Geruzet ; que les craintes évoquées par la police fédérale en termes de sécurité et de risques de vues intrusives sur le site des casernes résultent d'un choix historique de créer ce type d'équipements en milieu urbain; qu'il échet de constater que les casernes sont déjà entourées de constructions qui, par leur hauteur, sont susceptibles de créer des vues comparables ; que les arguments présentés par la police fédérale – ayant été constaté que l'étude de risques mentionnée dans sa réclamation n'a jamais été déposée dans le cadre des enquêtes publiques qui ont été tenues – ne reposent sur aucune norme à portée réglementaire qui, dans le cadre de la police de l'urbanisme, édicterait des contraintes en termes de constructibilité et de gabarits ; qu'il appartient à la police fédérale d'organiser ses activités, au sein de son site, en tenant compte des implications inhérentes à la présence d'immeubles voisins ».

Selon elle, cette motivation sommaire ne rencontrerait pas les chefs de réclamation précis formulés par le ministre de l'Intérieur. Elle s'en réfère, en particulier, à sa lettre du 7 février 2018, adressée dans le délai d'enquête, où elle conteste formellement les calculs d'angle effectués par le demandeur de permis dans l'intention d'atténuer les vues de la tour projetée vers la caserne Geruzet.

Elle observe que les bâtiments existants qui permettent déjà de telles vues sont les bureaux situés chaussée de Wavre, principalement dans l'immeuble BNP-Paribas-Fortis, qui est cependant d'un tout autre gabarit (R+4 et R+5). Par ailleurs, elle indique que les vues que peuvent avoir les immeubles existants sur les casernes de la police ne sont pas comparables à celles qui résulteraient de la tour en projet, ce qu'elle dit avoir démontré dans les études qu'elle a fournies à la partie adverse à l'occasion des enquêtes publiques. En tout état de cause, elle souligne que la circonstance qu'il existe déjà un risque, n'autorise pas de l'augmenter dans des proportions significatives.

Quant au motif selon lequel « les craintes évoquées par la police fédérale en termes de sécurité et de risques de vues intrusives sur le site des casernes résultent d'un choix historique de créer ce type d'équipements en milieu urbain » n'aurait, selon elle, aucun sens. Elle rappelle que, même si le projet devait être conforme aux instruments d'aménagement, il y a lieu de relever qu'en l'espèce, son gabarit est dérogoire aux dispositions du RRU et qu'il appartient au fonctionnaire délégué d'apprécier sa conformité au bâti existant. Elle répète qu'elle n'est pas opposée à ce que la parcelle concernée soit occupée par des immeubles mais que la dimension de ceux-ci doit être limitée à un gabarit R+5, du moins le long du boulevard Général Jacques, afin de limiter les vues ouvertes sur les casernes de la police.

Elle fait aussi valoir que l'appréciation de la situation existante inclut les activités du voisinage et que celles de la police fédérale correspondent aux « besoins

sociaux de la collectivité » qui figurent au nombre des objectifs inscrits à l'article 2 du CoBAT.

Quant à l'opinion de l'auteur de l'acte attaqué suivant laquelle les griefs du ministre de l'Intérieur « ne reposent sur aucune norme à portée réglementaire qui, dans le cadre de la police de l'urbanisme, édicterait des contraintes en termes de constructibilité et de gabarits », elle est également d'avis que celle-ci est incompréhensible car l'application correcte du règlement régional d'urbanisme (RRU) empêche la construction d'un immeuble de cette hauteur.

Enfin, quant à la considération qu'« il appartient à la police fédérale d'organiser ses activités, au sein de son site, en tenant compte des implications inhérentes à la présence d'immeubles voisins », elle soutient qu'elle ne constitue pas une réponse adéquate à sa réclamation. Elle répète qu'elle a attiré l'attention de la région sur la présence de services sensibles au « quartier Gêruzet » et qu'il appartenait au fonctionnaire délégué d'obtenir des renseignements complémentaires, fut-ce à titre confidentiel, s'il souhaitait être plus complètement éclairé.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante expose que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, une application raisonnable de l'obligation de motivation formelle veut, d'une part, que l'autorité n'est pas tenue de rencontrer en détail chacun des chefs d'opposition et peut même y répondre de manière implicite et, d'autre part, que les réclamations doivent s'inscrire en relation avec la police administrative qui a justifié l'enquête. Elle estime que la motivation de la décision attaquée, sur le point litigieux, est adéquate dès lors que la réclamation formulée pour le compte de la police fédérale ne porte pas sur les motifs urbanistiques mais est liée au fonctionnement de la caserne et à l'organisation des services de la police fédérale.

Enfin, elle constate que l'« étude de risques » à laquelle la partie requérante se réfère, n'a pas été régulièrement produite, lors des enquêtes publiques, et qu'elle ne lui a pas été communiquée. Selon elle, la partie requérante entend substituer son appréciation à celle de la partie adverse, ce qui ne se peut, seule une erreur manifeste d'appréciation pouvant être sanctionnée par le Conseil d'État.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante rappelle que l'autorité compétente ne doit examiner les réclamations que pour autant qu'elles portent sur l'admissibilité du projet au regard de la police de l'urbanisme et répète que la motivation de l'acte attaqué est suffisante et adéquate quant à la problématique des vues intrusives sur les casernes de la police. Selon elle, cette motivation indique

pourquoi le permis attaqué a été délivré et permet à la partie requérante de vérifier que le permis a été précédé d'un examen des circonstances de l'espèce. Enfin, elle maintient que la partie adverse n'avait pas à prendre en considération les études de risques de la police dès lors qu'elles ont été déposées en dehors des délais prévus pour les enquêtes publiques et qu'elle s'interroge sur leur force probante dès lors qu'elles sortent du cadre réglementaire qui est prévu pour l'évaluation des incidences du projet.

VII.2. Appréciation sur les deux branches réunies

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption mais si, au cours de l'enquête publique, des observations précises ont été formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Il est satisfait à l'obligation d'examen des réclamations lorsque l'autorité, plutôt que de répondre directement et systématiquement à toutes les critiques formulées à l'encontre du projet soumis à enquête, indique les motifs justifiant son appréciation selon laquelle le projet est admissible. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation des faits à celle de l'autorité administrative. Il lui revient seulement de censurer, sur recours, l'erreur manifeste d'appréciation que pourrait avoir commise cette autorité.

Il ressort des pièces du dossier administratif et de celles déposées par la partie requérante que, lors de l'enquête publique qui se tient du 15 mai au 13 juin 2017, les communes d'Auderghem et d'Etterbeek vont informer la régie des Bâtiments et la police fédérale du déroulement de cette enquête à propos du projet litigieux. Dès le 12 juin 2017, les autorités en question réagissent, par un courriel, pour faire part de leur opposition mutuelle au projet. Elles se prévalent d'une analyse de risques qui démontre, selon elles, que le projet de construction d'une tour de 19 niveaux est problématique pour les activités menées au sein des casernes de la police, pour la sécurité des lieux et des personnes qui y travaillent compte tenu des

vues plongeantes que permettront les nouvelles constructions et, plus particulièrement, la tour de 19 niveaux. Le 13 juin 2017, le ministre de l'Intérieur adresse un courrier au bourgmestre d'Etterbeek qui explique que le projet immobilier litigieux présente des risques d'insécurité pour le personnel et le matériel se trouvant dans les casernes de la police situées à proximité compte tenu des vues qui seront possibles à l'intérieur de l'enceinte de celles-ci. Un courrier similaire est également adressé au bourgmestre d'Auderghem, le même jour, courrier qui indique que l'analyse des risques réalisée par les services de la police est communiquée en annexe. Le 22 juin 2017, les représentants de la régie des Bâtiments et de la police fédérale sont entendus par la commission de concertation de la commune d'Auderghem.

Lors de l'enquête publique qui se déroule du 9 janvier au 7 février 2018, la police fédérale, via ses conseils, se manifeste, par un courrier du 7 février 2018, adressé aux communes d'Etterbeek et d'Auderghem, et réitère son opposition au projet litigieux tel que modifié. La police estime que, même si la tour est réduite à 12 étages, sa hauteur est bien plus élevée que les immeubles avoisinants et reste problématique pour les vues qu'elle permettra sur les casernes de la police. Par ailleurs, elle fait valoir que les vues depuis le bâtiment situé chaussée de Wavre et abritant BNP Paribas-Fortis (R+5) ne sont pas comparables à celles que permettra la tour projetée et s'en explique concrètement dans les courriers précités. Lors de la commission de concertation qui se déroule le 22 février 2018, les représentants de la police fédérale sont entendus et déposent, à cette occasion, des perspectives en 3D. Selon la partie requérante, il a été convenu avec la commission de concertation que l'analyse de risques réalisée à l'occasion de l'enquête publique précédente serait transmise car il semble qu'elle n'était pas jointe au courrier du ministre de l'Intérieur envoyé le 13 juin 2017. Par un courrier du 1^{er} mars 2018 et un courriel du même jour, les conseils de la police fédérale ont ainsi transmis aux communes d'Auderghem et d'Etterbeek ainsi qu'au Service public régional de Bruxelles - Bruxelles Urbanisme et Patrimoine, l'analyse de risques descriptive réalisée le 8 juin 2017 ainsi que l'analyse de risques quantitative du 2 février 2018 relative au projet modifié avec les perspectives en 3D déjà déposées lors de la réunion du 22 février 2018.

Il ressort de cette chronologie que, depuis 2017, la partie requérante s'est manifestée auprès des autorités en charge du dossier et a fait valoir des arguments pour démontrer que le projet litigieux n'était pas compatible en l'état avec la présence à proximité de casernes appartenant à la police fédérale.

S'il est exact que l'étude de risques a été transmise après la clôture de la dernière enquête publique, il ressort cependant des pièces déposées par les parties que la commission de concertation a entendu les représentants de la police, le 22 février 2018, et qu'ils ont déposé, à ce moment, des perspectives en 3D. La partie requérante affirme qu'ils ont été autorisés à transmettre à la commission de concertation l'analyse de risques réalisée en 2017, ce qui a été fait dès le 1^{er} mars 2018, ces documents étant joints au dossier. Le principe de bonne administration exige que l'autorité tienne compte d'une réclamation précise et pertinente, même envoyée en dehors du délai d'enquête publique, pour autant que celle-ci soit formulée à un moment où il lui est encore possible d'en tenir compte et que cette réclamation apporte des informations nouvelles et utiles. En tout état de cause, au vu des différents courriers circonstanciés qui ont été envoyés par les conseils de la police fédérale lors des enquêtes publiques et des perspectives 3D déposées, lors de l'audition devant la commission de concertation, le 22 février 2018, l'autorité délivrante était en mesure de bien comprendre les arguments de la police fédérale et d'apprécier correctement la problématique des vues intrusives créées par le projet litigieux par rapport aux autres vues depuis les bâtiments existants. Il n'est donc pas exact de soutenir que l'étude des risques réalisée par les services de police de la partie requérante n'a pas été déposée en temps utile alors qu'elle l'a été neuf mois avant l'adoption de l'acte attaqué.

L'administration, saisie d'une demande de permis d'urbanisme, doit d'abord avoir égard à la situation de fait indiquée sur les plans ou portée spécialement à sa connaissance au cours de la procédure. Il lui appartient ensuite de vérifier qu'aucune règle de droit relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'interdit le projet et, enfin, d'apprécier son opportunité au regard du critère du bon aménagement des lieux.

En vertu de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme doit être motivé, c'est-à-dire énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion évolutive se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidence inacceptable de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis doit exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

L'appréciation du bon aménagement des lieux relève de l'opportunité de l'action administrative. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même être meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

L'acte attaqué est motivé comme suit quant à la réclamation et aux griefs invoqués par la police fédérale :

« S'agissant de l'impact du projet sur les activités développées dans les casernes du quartier Geruzet ; que les craintes évoquées par la police fédérale en termes de sécurité et de risques de vues intrusives sur le site des casernes résultent d'un choix historique de créer ce type d'équipements en milieu urbain; qu'il échet de constater que les casernes sont déjà entourées de constructions qui, par leur hauteur, sont susceptibles de créer des vues comparables; que les arguments présentés par la police fédérale – ayant été constaté que l'étude de risques mentionnée dans sa réclamation n'a jamais été déposée dans le cadre des enquêtes publiques qui ont été tenues – ne reposent sur aucune norme à portée réglementaire qui, dans le cadre de la police de l'urbanisme, édicterait des contraintes en termes de constructibilité et de gabarits ; qu'il appartient à la police fédérale d'organiser ses activités, au sein de son site, en tenant compte des implications inhérentes à la présence d'immeubles voisins ».

S'il est vrai que l'autorité n'a pas l'obligation de répondre point par point à toutes les observations qui sont formulées lors d'une enquête publique, encore faut-il que la motivation de l'acte attaqué fasse apparaître les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Or, la motivation précitée ne démontre pas qu'elle est, sur ce point, adéquate et pertinente.

Il est tout d'abord inexact d'affirmer que les arguments de la police fédérale « ne reposent sur aucune norme à portée réglementaire qui, dans le cadre de la police de l'urbanisme, édicterait des contraintes en termes de constructibilité et de gabarits » alors que la réclamation de 2018 fait état de ce que, malgré la circonstance que le bâtiment ne comprendrait plus 18 niveaux mais 12, « le gabarit proposé demeure néanmoins significativement plus élevé que les gabarits des immeubles avoisinants et nécessiterait dès lors l'octroi d'une dérogation d'une ampleur significative à l'article 8 du Titre I^{er} du RRU ». Ce sont donc bien des préoccupations de type urbanistique qui ont été exprimées par les services de police dès lors que le projet engendrera des vues directes sur leurs installations situées à proximité. Sur ce point, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate. Par

ailleurs, l'acte attaqué ne répond pas concrètement à cette problématique des vues intrusives, se limitant à souligner que de telles vues sont déjà possibles à partir de bâtiments existants et proches des casernes alors que l'étude des risques réalisée par les services de police et les perspectives en 3D démontrent que ces vues n'ont pas un impact aussi significatif sur les casernes compte tenu du fait que l'immeuble le plus proche ne comporte que 5 étages et que des arbres ont été plantés tout le long de l'enceinte des casernes où les vues sont possibles. Sur ce point, les réclamations et les analyses de la police fédérale expliquent concrètement en quoi le projet litigieux est de nature à avoir une incidence bien plus importante que celle qui résulte déjà du bâti existant. Or, l'acte attaqué ne prend pas en considération cette différence d'impact et ne justifie pas pourquoi ces vues intrusives seraient néanmoins conciliables avec le bon aménagement des lieux.

Quant aux considérations suivant lesquelles « les craintes évoquées par la police fédérale en termes de sécurité et de risques de vues intrusives sur le site des casernes résultent d'un choix historique de créer ce type d'équipements en milieu urbain » et « qu'il appartient à la police fédérale d'organiser ses activités, au sein de son site, en tenant compte des implications inhérentes à la présence d'immeubles voisins », elles ne s'inscrivent pas dans le contexte d'une appréciation du bon aménagement des lieux mais dictent à une autorité publique la manière dont elle devrait organiser ses services. Ce faisant, ces motifs sont dénués de toute pertinence et ne relèvent pas de la compétence d'une autorité chargée de la police de l'urbanisme.

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué n'est pas correctement motivé et ne permet pas à la partie requérante de comprendre pour quelle raison ses réclamations n'ont pas été prises en considération et analysées par la partie adverse à la lumière notamment des études de risques que ses services de police ont réalisées et qui ont été déposées en temps utile avant l'adoption de l'acte attaqué.

Il s'ensuit que le premier moyen est fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèses des parties

Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 177 du CoBAT, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante souligne que le permis attaqué autorise la construction d'immeubles comprenant, entre autres, trois niveaux de parkings en sous-sol et l'aménagement d'une voirie intérieure sur un terrain où sont enfouies les « Glacières royales », classées comme monument par un arrêté du 13 mai 1993, sans être assorti d'aucune condition destinée à en assurer la conservation. Par ailleurs, elle indique que l'acte attaqué ne comprend aucune motivation quant aux observations qui ont été formulées par la CRMS dans les avis qu'elle a donnés au sujet du projet litigieux et qu'en dissociant l'aspect patrimonial du projet, la demanderesse de permis et, à sa suite, l'autorité régionale l'ont fractionné artificiellement et, partant, irrégulièrement.

Elle note que la CRMS, dans son avis donné le 10 janvier 2018, s'est exprimée notamment comme suit :

« À nouveau, la CRMS répète qu'il est regrettable que la partie du projet relative aux anciennes Glacières ait été retirée de la demande qui n'est, dès lors, plus traitée comme une demande de permis unique. En effet, l'avenir des Glacières demeure conditionné par le projet et la CRMS ne peut souscrire à dissocier les demandes, comme elle l'a déjà fait remarquer à l'occasion des demandes précédentes. Elle y insistait pour que l'étude d'incidences soit complétée afin de comprendre un volet sur la conservation des anciennes glacières. Il faut reconnaître que le complément à l'étude d'incidences (17/10/2017) de la présente demande aborde brièvement le volet patrimoine (partie 7, pp. 50-51) ; il précise que le dossier "patrimoine" est en préparation par un bureau spécialisé et qu'un bureau spécialisé a été désigné pour ce qui concerne le volet hydrogéologique. Ce bref chapitre mentionne également que les plans modificatifs relèvent un changement potentiellement favorable à la conservation des Glacières. En effet, la création d'un espace vert sur une épaisseur de terre d'au moins un mètre à proximité immédiate des Glacières est de nature à favoriser l'alimentation naturelle en eau du volume de terre préservé entre les Glacières et les sous-sols du parking, et ce pour autant qu'une migration horizontale des eaux pluviales puisse être envisagée et que le monitoring de l'hydrométrie des maçonneries soit assuré. Malgré des précisions, la CRMS estime que les questions relatives au volet patrimoine restent particulièrement pauvres et essentiellement inchangées. Elle se permet dès lors de réitérer ses demandes précédentes en la matière [...] ».

Elle expose encore que la CRMS a formulé des demandes en lien avec le permis attaqué, à savoir :

- « - respecter des critères très stricts de mise en œuvre lors du chantier, afin d'assurer que la construction ne mettra pas en péril la stabilité des parois verticales des Glacières (création d'une enceinte fermée autour des Glacières afin de "pouvoir compter sur un effet silo sur toutes les parois" ; pieux suffisamment profonds et forés sans vibration afin de pouvoir s'appuyer sur le sol à un niveau inférieur aux Glacières) ;
- préciser les détails de la couche de terre entre les voûtes des anciennes Glacières et la surface nouvellement traitée afin de garantir la bonne conservation des voûtes et du sol qui les recouvre et assurer des regards vers l'extérieur des voûtes pour contrôler leur bonne conservation ;
- préciser les détails du pont qui supportera la voirie projetée au-dessus des anciennes Glacières, afin de ne pas entraîner des problèmes de structure pour ce

qui concerne le nouvel escalier vers les Glacières et de garantir la bonne conservation des Glacières ;

- préciser tout ce qui concerne l'humidification possible du terrain autour des anciennes Glacières ;
- préciser tout ce qui concerne la ventilation des anciennes Glacières et maintenir en tout cas leur ventilation naturelle ;
- ne pas ancrer le sas de la nouvelle sortie de secours dans les parois des Glacières, mais prévoir un joint souple et réversible entre les deux constructions ».

Selon elle, sauf à priver d'effet utile l'avis de la CRMS, lorsque celle-ci a estimé qu'une construction est susceptible d'affecter la préservation d'un monument classé et que des mesures doivent être prises en vue d'empêcher de tels effets, l'autorité qui entend délivrer un permis en vue de la réalisation des travaux concernés doit, soit s'assurer que les mesures préconisées seront effectivement mises en œuvre, soit exposer, dans l'acte, les raisons pour lesquelles elle considère que ces mesures ne sont pas nécessaires.

Elle considère qu'en l'espèce cependant, l'acte attaqué n'est assorti d'aucune condition relative à la conservation des Glacières, ni d'aucune motivation propre en réponse aux remarques formulées par la CRMS dans ses avis et, particulièrement, dans le dernier de ses avis.

Quant aux deux avis majoritaires de la commission de concertation, auxquels la partie adverse semble se rallier, elle est d'avis qu'ils ne sont d'aucun secours à cet égard. En effet, après avoir visé les deux avis de la CRMS des 31 mai 2017 et 10 janvier 2018, elle relève que ces avis énoncent ce qui suit :

« - Considérant que, conformément à l'avis de la CRMS, un permis unique traitera de certains aspects spécifiques y relatifs et incluant les mesures particulières adéquates nécessaires à la restauration et à la conservation du bien classé (avis majoritaire de la commission de concertation du 6 juillet 2017) ;

- Considérant que, conformément à l'avis de la CRMS, un permis unique traitera de cet aménagement en prévoyant les mesures spécifiques adéquates nécessaires à la restauration et à la conservation du bien classé (avis majoritaire de la commission de concertation du 1^{er} mars 2018) ».

À son estime, ces motifs sont tous deux inadéquats :

- d'une part, il ne peut être soutenu que l'introduction ultérieure d'une demande de permis unique serait « conforme » aux avis de la CRMS, puisque celle-ci a souligné, dans chacun de ses avis, qu'elle ne pouvait souscrire à la dissociation des demandes de permis portant, d'une part, sur le projet immobilier [...] et, d'autre part, sur les interventions sur les Glacières ;
- d'autre part, ils passent sous silence les mesures de conservation que la CRMS jugeait indispensables dans le cadre du projet immobilier.

Elle en conclut que l'acte attaqué ne permet nullement de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a cru pouvoir accorder un permis d'urbanisme ne portant pas sur les interventions à réaliser sur les Glacières sans aucunement s'assurer de l'absence d'impact de ce projet sur celles-ci, en dépit de l'opposition constante de la CRMS quant à cette dissociation des demandes de permis et de ses demandes de mesures en vue d'assurer la conservation de ce patrimoine.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante rappelle que la demande de permis porte sur le réaménagement d'un site à l'exclusion des anciennes « Glacières royales ». Elle soutient, tout d'abord, qu'en matière de permis d'urbanisme – et à l'inverse des permis d'environnement – le concept d'« unité technique et géographique d'exploitation » n'existe pas, en sorte qu'il n'y a pas d'obligation, pour la réalisation d'un projet, d'introduire une seule demande de permis d'urbanisme portant sur la totalité des actes et travaux à réaliser. Selon elle, les seules limites à respecter résultent soit de dispositions spécifiques figurant dans le PRAS, soit de contraintes liées à l'évaluation des incidences sur l'environnement et ajoute que la première de ces hypothèses ne concerne en rien le cas d'espèce. En ce qui concerne la seconde hypothèse, elle précise que le dépôt de deux demandes distinctes ne peut être considéré comme un fractionnement artificiel d'un même projet que si le but est de contourner ou d'éluder certaines contraintes procédurales et/ou de fond – dont les règles d'évaluation des incidences sur l'environnement. Elle soutient que tel n'est pas le cas en l'espèce dès lors que le projet a fait l'objet d'une étude d'incidences ayant analysé, de manière globale, l'impact des travaux sur leur environnement et que l'aspect « patrimonial » n'a nullement, dans ce cadre, été éludé (pp. 111 à 126 de l'étude d'incidences).

Elle souligne que l'étude d'incidences proprement dite comporte une description des « Glacières », tant du point de vue historique que scientifique (pp. 114 à 121 de l'étude d'incidences). Elle fait ainsi état d'une étude technique, matérielle et climatologique de l'Institut royal du Patrimoine artistique (IRPA) de 2012 et explique que le chargé d'étude a contacté ledit institut pour obtenir des précisions quant à la problématique technique de la cristallisation du sel en lien avec l'humidité.

Elle note encore que l'étude d'incidences fait référence à l'avis conforme favorable de la CRMS émis dans le cadre d'une précédente demande de permis unique (projet « Green Square »), lequel met en avant les études réalisées qui concluent à l'absence d'influence des travaux de construction/démolition sur la

stabilité et l'hygrométrie des « Glacières » moyennant certaines précautions à prendre dans le cadre du chantier.

Elle observe aussi que l'étude d'incidences reprend les diverses mesures préconisées dans les études en termes de fondation des bâtiments, de fondation de la nouvelle voirie, d'étalement des « Glacières » et détermine les mesures qui devraient être prises par le demandeur dans le cadre des phases ultérieures. Elle relève que l'étude d'incidences examine les effets du projet sur la protection et la valeur des « Glacières », en matière de stabilité, de ventilation et d'utilisation (pp. 125-126 de l'étude d'incidences), avant d'analyser l'avis de la CRMS rendu dans le cadre de la présente demande.

Selon elle, le chargé d'étude répond ainsi à toutes les remarques de la CRMS en ce qui concerne la stabilité des « Glacières », l'interaction avec la nouvelle voirie, la ventilation, les sorties de secours, la surveillance du chantier, l'étalement des « Glacières », les fondations et terrassements, ... (pp. 127-131 de l'étude d'incidences).

Eu égard à ce qui précède, elle affirme que le projet a fait l'objet d'une étude d'incidences, laquelle a bel et bien examiné les impacts patrimoniaux du projet, en sorte que la partie adverse a statué en parfaite connaissance de cause et qu'il n'y a eu aucune « volonté d'éluder certaines contraintes procédurales ». Pour ce seul motif, elle considère que le moyen manque déjà en droit.

En outre, elle expose que les deux projets peuvent se concevoir de manière indépendante et s'en réfère à la jurisprudence du Conseil d'État qui permet de tracer le cadre dans lequel deux demandes de permis peuvent être introduites sans risque de fractionnement du projet. Elle précise que le critère est celui de l'interdépendance fonctionnelle des projets et note que ce critère fait d'ailleurs partie de ceux à prendre en considération pour déterminer s'il y a ou non une unité technique et géographique d'exploitation, de telle sorte que si ce critère n'est pas rempli, en l'espèce, il ne peut y avoir ni d'unité ni, de manière générale, de fractionnement irrégulier.

En l'espèce, elle affirme que les objets relatifs, d'une part, au permis attaqué et, d'autre part, au futur réaménagement du site classé « les Glacières », sont totalement autonomes et indépendants tant sur le plan urbanistique que fonctionnel et technique. Elle estime qu'ils ne constituent nullement un ensemble indissociable, chacun pouvant être réalisé en lui-même, à son rythme et selon ses caractéristiques propres et même si les travaux ne pourraient se faire que de manière coordonnée –

quod non – cela n'est pas suffisant, de son point de vue, pour conclure à un projet unique. Elle s'en réfère, sur ce point, à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle il faut avant tout que l'aménagement de l'un ou de l'autre n'ait aucune pertinence en termes d'aménagement urbain sans l'aménagement de l'autre. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, selon elle.

Elle constate aussi que la partie requérante ne démontre pas concrètement, en tout cas, que ce projet serait fonctionnellement indissociable du projet de réaménagement du site classé des « Glacières ».

Enfin, elle explique que l'objet de la demande – auquel est soustraite la partie classée du site – relève d'un choix discrétionnaire de la part du demandeur lequel peut décider librement de ne pas toucher aux éléments classés présents sur son site et que l'autorité délivrante est tenue par l'objet du projet tel que formulé par le demandeur du permis, sous peine de statuer *ultra petita*. Elle ajoute que ce choix demeure sans conséquence sur la détermination de l'autorité compétente puisque, dans les deux cas (étant la demande de permis avec étude d'incidences et la demande de permis « patrimoine »), les demandes de permis sont introduites et instruites par le fonctionnaire délégué, conformément à l'article 175 du CoBAT.

Dès lors que l'objet de la demande de permis ne porte pas sur le site classé des « Glacières » et qu'il n'y a pas de fractionnement irrégulier, elle est d'avis que les projets étant indépendants, il n'y avait pas lieu d'imposer des conditions relatives à la sauvegarde du site classé et qu'en tout état de cause, la décision d'assortir un permis de conditions, prise sur pied de l'article 174, § 1^{er}, du CoBAT et qui vise à sauvegarder le bon aménagement des lieux, est laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité délivrante.

En ce qui concerne la motivation de l'acte attaqué, elle relève que celui-ci fait référence à l'avis de la commission de concertation et qu'il fait donc siens les motifs qui s'y trouvent.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante réitère l'essentiel de ses arguments. Citant l'article 177, § 2, du CoBAT, elle estime que cette disposition vise uniquement les interventions envisagées sur le bien classé et ne prescrit l'avis conforme de la CRMS qu'en ce qui concerne les parties protégées d'un bien. Or, elle répète que l'objet de la demande de permis ne porte pas directement sur le site classé des « Glacières » et donc sur les parties faisant l'objet de la mesure de protection, qu'il n'y a pas de fractionnement irrégulier dès lors que les projets sont indépendants et qu'il n'y avait donc pas lieu ni de soumettre la demande de permis à

l'avis préalable et conforme de la CRMS ni d'imposer des conditions relatives à la sauvegarde du site classé. Par ailleurs, elle maintient que la CRMS a bien été consultée, en l'espèce, qu'elle a donné plusieurs avis sur le projet et qu'elle ne s'est pas opposée à la délivrance du permis attaqué, soulignant surtout que des mesures étaient nécessaires pour protéger le bien classé, ce qui a été fait, selon elle.

VIII.2. Appréciation

Le permis attaqué autorise la construction d'un projet immobilier sur un site qui comprend un bien classé. Les « Glacières royales », dont l'origine remonte au 19^{ème} siècle, ont, en effet, été classées comme monument par un arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 mai 1993. S'il ressort de la demande de permis litigieux qu'elle ne concerne pas des aménagements qui seraient apportés directement aux édifices qui constituent ce monument classé, il n'empêche que les travaux qu'implique le projet sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la bonne conservation de celui-ci.

La CRMS a ainsi émis deux avis au sujet de la demande de permis litigieuse, l'un, le 31 mai 2017 et l'autre, le 10 janvier 2018. Dans ces deux avis, la commission a, d'abord, dit regretter que la demande de permis ne s'étende pas aux anciennes « Glacières royales » car, à son estime, l'avenir de celles-ci demeurerait conditionné par le projet litigieux. Partant du constat que le demandeur de permis a précisé vouloir introduire un permis unique concernant ces anciennes « Glacières », la CRMS a considéré, pour sa part, qu'elle ne pouvait souscrire à cette volonté de dissocier les demandes. Elle a, ensuite, invité le demandeur de permis à compléter l'étude des incidences afin que celle-ci comprenne un volet consacré à la conservation des anciennes « Glacières » et à prendre une série de mesures visant à préserver le monument classé dès lors que les travaux nécessaires à la réalisation du projet litigieux pouvaient avoir un impact sur celui-ci.

Dans son avis du 10 janvier 2018, elle relève que l'étude d'incidences a fait l'objet d'un complément qui aborde brièvement le volet « patrimoine » mais, malgré certaines de ces précisions, la CRMS est d'avis que ce volet reste particulièrement pauvre et répète une série de mesures tendant à éviter que le monument classé soit impacté par les travaux à réaliser pour l'implantation du projet litigieux :

« - Les études de stabilité menées dans le cadre des projets précédents confirmaient que la construction à 2,5 mètres de la paroi verticale des Glacières était possible sans mettre en péril la stabilité de celles-ci moyennant la prise en compte de critères très stricts de mise en œuvre. Ceux-ci consistent en la création d'une enceinte fermée autour des Glacières afin de "pouvoir compter sur un effet silo

sur toutes les parois”. Les pieux, forés sans vibration (à l’abri d’un tube de forage récupéré) doivent, en outre, être suffisamment profonds (ca. 7 mètres plus bas que le niveau du sol des Glacières) afin de pouvoir s’appuyer sur le sol à un niveau inférieur aux Glacières. En aucun cas, ces distances et principes ne peuvent être revus à la baisse.

- Les détails de la couche de terre entre les voûtes des anciennes Glacières et la surface nouvellement traitée doivent être précisés et garantir la bonne conservation des voûtes et du sol qui les recouvre. Il y a lieu d’assurer des regards vers l’extérieur des voûtes pour contrôler leur bonne conservation.

- Il est prévu la construction d’un “pont” qui supportera la voirie projetée au-dessus des anciennes Glacières, afin de ne pas s’appuyer sur leurs voûtes. Cet ouvrage sera sans contact avec le sol au-dessus des Glacières mais risque d’entraîner des désordres ou du moins des problèmes de structure pour ce qui concerne le nouvel escalier vers les Glacières. Les détails de cet ouvrage doivent être précisés et garantir la bonne conservation des Glacières.

- Tout ce qui concerne l’humidification possible du terrain autour des anciennes Glacières, en ce compris les mesures, la régulation, le système d’injection éventuel et le monitoring, doit être précisé et garantir la bonne conservation des Glacières.

- Tout ce qui concerne la ventilation des anciennes Glacières, en ce compris l’extraction et la pulsion forcées, les grilles/trappes de prise d’air en voirie, le tunnel de liaison entre la prise d’air et les Glacières, l’actionnement des nouveaux dispositifs, les mesures, la régulation et le monitoring, doit être précisé et garantir la bonne conservation des Glacières. En tout état de cause, la ventilation naturelle des Glacières devra être maintenue.

- Le projet prévoit la création d’une sortie de secours pour les anciennes Glacières, au niveau -3 (aboutissant dans le parking souterrain du parking souterrain du nouveau complexe). Cette sortie de secours est essentielle pour le fonctionnement des Glacières (ex. : accueil de groupes et visites guidées). L’aménagement de cette sortie de secours doit, en outre, respecter une condition imposée préalablement, à savoir : ne pas ancrer le sas de la nouvelle sortie de secours dans les parois des Glacières, mais prévoir un joint souple et réversible entre les deux constructions. Les détails d’exécution et les plans de stabilité relatifs à cet aménagement devront être précisés et garantir la bonne conservation des Glacières.

En outre, la Commission attire l’attention sur les autres réserves formulées dans ses avis précédents qui doivent également être prises en compte dans le cadre de la demande pour permis unique à venir :

- Un contrôle strict du chantier, en y associant la DMS, doit être prévu afin de pouvoir détecter le moindre problème dans les anciennes Glacières en temps utile. Un suivi minutieux du comportement des Glacières après la construction, sur une durée suffisamment longue, doit également être prévu.

- Les plans des étançonnements des anciennes Glacières doivent être précisés. Il s’agira d’un étançonnement dit passif n’induisant aucun effort sur les voûtes. Durant les travaux, un monitoring permanent doit permettre de détecter toute mise en charge ou déformation éventuelle des Glacières. Si des efforts apparaissent, les précautions nécessaires seraient prises lors du retrait de cet étançonnement et de commun accord avec la DMS.

- Les plans de stabilité montrant l’implantation du rideau de pieux ainsi que les coupes indiquant les pieux avec la profondeur nécessaire selon les indications du bureau de stabilité doivent être précisés ainsi que le plan des phases de terrassement et d’étançonnement.

- L'aménagement de l'entrée aux anciennes Glacières et des espaces destinés à accueillir le public sera précisé et un accueil approprié au monument sera assuré ».

Les avis précités de la CRMS interpellent donc le demandeur de permis sur les raisons pour lesquelles la demande de permis n'inclut pas le monument classé que constituent les « Glacières royales » et l'invitent à prendre des mesures de protection pour la réalisation des constructions qui seront proches dudit bien classé.

À cet égard, l'acte attaqué est lacunaire et se contente, à bien des égards, de faire référence aux avis de la CRMS sans cependant y répondre.

Or, il ressort clairement de la demande de permis de la partie intervenante qu'elle entend mettre en œuvre des aménagements pour tenir compte de la présence des « Glacières royales » et pour valoriser cet élément culturel. Il s'agit notamment de créer une voirie privée qui vient « recouvrir » les « Glacières royales ».

S'agissant d'un site qui comprend notamment, en son sous-sol, des édifices classés qui font l'objet d'une protection toute particulière, il appartient à l'autorité compétente, lorsqu'elle délivre le permis d'urbanisme, de se soucier non seulement du bon aménagement des lieux mais aussi de veiller à ce que le projet autorisé ne porte pas préjudice à la préservation du bien classé. Il revient à la CRMS, au regard des dispositions du Titre V du CoBAT relatif à la protection du patrimoine immobilier, telles qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, et non au demandeur de permis, d'apprécier dans quelle mesure les travaux envisagés peuvent porter atteinte à l'objet du classement et les mesures qui sont nécessaires pour le protéger. Quand bien même l'avis de cette commission ne doit pas obligatoirement être « conforme », au sens de l'article 177, § 2, du CoBAT, puisque les aménagements du site classé ne sont pas compris dans la demande de permis modifiée, il n'en demeure pas moins que la motivation formelle de l'acte doit permettre de comprendre les motifs pour lesquels l'autorité s'écarte, le cas échéant, des considérations émises par la CRMS

À l'occasion de chacun de ses avis, la CRMS a préconisé des mesures précises et notamment quant à la réalisation de la voirie privée comprise dans le projet de la partie intervenante, reliant le boulevard du Triomphe à la chaussée de Wavre, qui prend place directement au-dessus du site des « Glacières ». Elle a ainsi formulé des recommandations techniques afin que les vibrations dues au passage sur cette voirie ne soient pas de nature à porter atteinte à la bonne conservation des voûtes des « Glacières ». Or, il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que

son auteur a porté une attention particulière à l'impact du projet sur la bonne conservation du bien classé en tenant compte, notamment, des recommandations précitées de la CRMS. L'acte attaqué ne prévoit ainsi pas de conditions imposant le respect de ces recommandations et la notice explicative ne comporte pas non plus d'indications à ce sujet. Les explications fournies *a posteriori* par la partie intervenante, dans le cadre de ses écrits de procédure, ne peuvent combler les lacunes de la motivation de l'acte attaqué sur ce point.

Il s'ensuit que ce quatrième moyen est également fondé.

Eu égard aux lacunes importantes qui affectent notamment la motivation de l'acte attaqué et qui doivent amener la partie adverse à approfondir son examen de la demande de permis sur des points essentiels du projet, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête.

IX. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Bouygues Immobilier Belgium est accueillie.

Article 2.

La décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2018 accordant à la société anonyme Bouygues Immobilier Belgium un permis d'urbanisme pour « construire un ensemble d'immeubles résidentiels comprenant, au rez-de-chaussée, des commerces (commerces de détail et grand commerce spécialisé), ainsi que des équipements d'intérêt collectif et de service

public, aux étages, 239 appartements et un logement collectif de 220 unités (résidence pour étudiants) et, en sous-sol, un parking de 395 emplacements de voitures répartis sur 3 niveaux, articulés autour d'une voirie privée », sur un bien sis sur le territoire de la commune d'Auderghem, boulevard du Triomphe et chaussée de Wavre, est annulée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

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 31 mars 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht