CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^{e} CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^{o} 257.093 du 11 juillet 2023

A. 238.092/XV-5287

En cause : **1. CAUS** Stefaan,
2. MARCQ Serge,
3. TEKAL Salua,
4. DENIS Mireille,
5. CARPENT Claude,
6. CLEPKENS Hélène,
7. DAEMS Xavier,
8. ELSOCHT Peter,
9. DE BAKKER Eddy,
10. VERPEUT Veerle,
11. BAKKIOUI Wafa,
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS
et François BELLEFLAMME, avocats,
boulevard Brand Whitlock, 114 bte 12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric DE MUYNCK
et Lara THOMMÈS, avocats,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles** (**STIB**),
ayant élu domicile chez
M^{es} Maxime CHOMÉ
et Anne-Charlotte EKWALLA TIMSONET, avocats,
place Flagey, 7
1050 Bruxelles,

2. **la ville de Bruxelles**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ Manuela VON KUEGELGEN,
Laura GRAUER et Doriane SERVAIS, avocats,
avenue Louise, 250/10
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 4 janvier 2023, Stefaan Caus, Serge Marcq, Salua Tekal, Mireille Denis, Claude Carpent, Hélène Clepkens, Xavier Daems, Peter Elsocht, Eddy De Bakker, Veerle Verpeut et Wafa Bakkioui demandent, d'une part, la suspension de l'exécution du « permis d'urbanisme qui [a] été délivré le 10 novembre 2022 par le fonctionnaire délégué de la partie adverse, avec pour objet de créer une ligne de tramway (T10) et aménager l'espace public entre l'avenue des Croix de Feu et la rue Bruyn, ainsi que réaménager complètement de façade à façade [les rues de] Heembeek, la place du Zavelput, la rue François Vekemans, le chemin vert, le parvis du stade Mandela, la rue de Ransbeek (entre le stade et l'avenue de Tyras), l'avenue de Tyras et la rue Bruyn (de l'avenue de Tyras à la rue militaire sans nom) » et, d'autre part, l'annulation de ce même permis.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 février 2023, et intitulée « note d'observations », la société des Transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 février 2023, et intitulée « note d'observations », la ville de Bruxelles demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 5 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 juin 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Lara Thommès, avocate, comparaissant pour la partie adverse, M^es Maxime Chomé et Anne-Charlotte Ekwalla Timsonet, avocats, comparaissant pour la première partie intervenante et M^es Laura Grauer et Doriane Servais, avocates, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint, 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 4 janvier 2022, la première partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du Fonctionnaire délégué. Selon la note explicative, « en substance, le projet concerne :

- la création de la nouvelle ligne de tram 10 sur le territoire de Neder-Over-Heembeek, entre l'avenue des Croix du Feu et l'Hôpital militaire Reine Astrid comprenant 10 arrêts :
  - Heembeek (avenue des Croix du Feu)
  - Ancre (rue de Heembeek)
  - Zavelput (place du Zavelput)
  - Peter Benoit (place Peter Benoit)
  - Chemin vert (chemin vert)
  - Mandela (chemin vert)
  - Trassesrsweg (rue de Ransbeek)
  - Van Oss (rue de Ransbeek)
  - Mercator (avenue de Tyras)
  - Hôpital militaire (rue Bruyn)
- la requalification de façades à façades des espaces publics qu'elle traverse tout au long de son parcours, d'environ 5 km. Soit 125.875 m² ».

2. Le 8 février 2022, le dossier de demande est déclaré incomplet.

3. Le 22 février 2022, la STIB dépose des documents complémentaires.

4. Le 2 mars 2022, un accusé de réception de dossier complet est établi.

5. Le 3 mars 2022, la partie adverse sollicite l'avis :

- du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Vilvorde ;
- du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles ;
- de la Région flamande ;
- de Bruxelles Mobilité ;
- de Bruxelles Environnement ;
- du SIAMU ;
- de Vivaqua.

6. Les avis suivants sont émis :

- le 31 mars 2022 : l'avis de Vivaqua ;
- le 1er avril 2022 : l'avis de Bruxelles Mobilité ;
- le 6 avril 2022 : l'avis de Bruxelles Environnement ;
- le 2 mai 2022 : l'avis favorable conditionnel de la commune de Vilvorde ;
- le 12 mai 2022 : l'avis favorable conditionnel du SIAMU ;
- le 7 juillet 2022 : l'avis favorable conditionnel du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles.

7. Une enquête publique est organisée du 20 avril au 16 juin 2022. Elle donne lieu à 777 réclamations.

8. Le 26 juillet 2022, la commission de concertation émet un avis favorable conditionnel.

9. Le 12 septembre 2022, le fonctionnaire délégué sollicite, en application de l'article 191 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), le dépôt de plans modificatifs.

10. Le 3 octobre 2022, la STIB dépose les documents modifiés.

11. Le 10 novembre 2022, le Fonctionnaire délégué octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Interventions

Par une requête introduite le 6 février 2023, la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) demande à intervenir dans la présente procédure.

En tant que bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué, elle a intérêt à intervenir dans la présente cause. Il y a lieu d'accueillir son intervention.

Par une requête introduite le 6 février 2023, la ville de Bruxelles demande à intervenir dans la présente procédure.

Le projet litigieux étant destiné à s'implanter sur son territoire, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir également sa requête.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation des articles 175/1, § 2, et 175/21 du CoBAT, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la méconnaissance des principes généraux du droit administratif de la motivation interne, du raisonnable et de la proportionnalité, de la violation de l'article 8 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 relatif aux commissions de concertation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes relèvent que la commission de concertation n'a pas jugé opportun de recommander la réalisation d'une étude d'incidences, sans même prendre en considération cette possibilité, alors qu'une telle étude a été demandée au cours de l'enquête publique. Elles estiment que les incidences du projet dépassent celles d'une simple modification du régime de circulation du tronçon et du réseau environnant puisque le projet réaménage une importante voie d'accès au centre de Bruxelles. Elles rappellent que l'article 175/21 du CoBAT énonce que, dans des circonstances exceptionnelles, la commission de concertation peut, dans un avis spécialement motivé, recommander au gouvernement de faire réaliser une étude d'incidences et que, lorsqu'il estime qu'il y a lieu de faire réaliser une étude d'incidences, le gouvernement notifie sa décision au demandeur et au Fonctionnaire délégué dans les trente jours de la réception du dossier suivant la

même disposition. Après avoir fait référence aux dispositions délimitant ces circonstances exceptionnelles, elles soulignent qu'aucune décision administrative n'est régulière si elle ne repose sur des motifs adéquats, c'est-à-dire réels, pertinents et admissibles, que ces motifs doivent, en outre, s'agissant d'un acte administratif à portée individuelle, être expressément énoncés dans le corps de l'acte et que l'avis de la commission de concertation doit en tout état de cause toujours être formellement motivé, conformément à l'article 8 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale du 29 juin 1992, précité.

Elles considèrent qu'en application de l'article 175/21 du CoBAT, une étude d'incidences aurait dû être réalisée en raison de circonstances exceptionnelles liés aux impacts importants du projet sur la végétation, l'avifaune et les chiroptères. Elles estiment que l'étude aurait permis de s'assurer du caractère impartial de l'analyse des incidences, impartialité qu'elles contestent en l'espèce compte tenu de ses antécédents. Elles s'appuient également sur l'avis de Bruxelles Environnement du 13 avril 2022 dont l'avis favorable était assorti de conditions. Elles exposent qu'elles ont fait part de leur opinion sur la nécessité d'une étude d'incidences dans leur réclamation lors de l'enquête publique mais que celle-ci n'a pas été rencontrée par la commission de concertation. Elles relèvent que des plans modifiés ont été déposés à la demande du Fonctionnaire délégué en s'appuyant sur une consultation de Natagora à laquelle il est fait référence dans la note explicative des plans modifiés et dans la motivation de l'acte attaqué mais qui ne figure pas au dossier administratif. Elles en concluent que ces plans modifiés et les renseignements plus approfondis qui ont été recueillis préalablement démontrent qu'une étude d'incidences était nécessaire.

VI.2. Appréciation

Les article 175/15, § 1er, et 175/21 du CoBAT disposent comme suit :

« Art. 175/15. § 1er. Sont soumis à un rapport d'incidences les projets mentionnés à l'annexe B du présent Code et qui ne sont pas mentionnés à l'annexe A.

La liste des projets repris à l'annexe B est arrêtée en tenant compte de la nature, des dimensions ou de la localisation de ceux-ci, ainsi que des critères de sélection listés à l'annexe E ».

« Art. 175/21. § 1er. Dans des circonstances exceptionnelles la commission de concertation peut, dans un avis spécialement motivé, recommander au Gouvernement de faire réaliser une étude d'incidences.

Par circonstances exceptionnelles, il y a lieu d'entendre toute incidence négative notable qu'un projet repris à l'annexe B est susceptible d'avoir sur un ou plusieurs des facteurs listés à l'article 175/1, § 2, et dont l'importance présumée est telle qu'elle justifie de faire réaliser l'évaluation des incidences de ce projet

par un chargé d'étude d'incidences agréé et de faire superviser le travail de celui-ci par un comité d'accompagnement.

§ 2. Lorsqu'il estime qu'il y a lieu de faire réaliser une étude d'incidences, le Gouvernement notifie sa décision au demandeur et au Fonctionnaire délégué dans les trente jours de la réception du dossier.
Dans ce cas, la procédure se poursuit conformément aux articles 175/5 et suivants.
§ 2/1. Lorsqu'il estime une telle étude inopportune, le Gouvernement motive sa décision et transmet le dossier à l'autorité délivrance dans le délai visé au § 2, alinéa 1er.

§ 3. Le silence du Gouvernement à l'expiration du délai visé au § 2 équivaut au refus de faire réaliser une étude d'incidences.

§ 4. Lorsque l'étude d'incidences a été réalisée, le dossier soumis à l'enquête publique, conformément à l'article 175/13, comprend en outre :

1° les réclamations et observations adressées au collège des bourgmestre et échevins dans le cadre de l'enquête publique visée aux articles 175/19 et 175/20, ainsi que le procès-verbal de clôture de cette enquête ;

2° le procès-verbal de la commission de concertation ;

3° l'avis de la commission de concertation visé au § 1er ».

Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 qui a ajouté la définition de la notion de « circonstances exceptionnelles » dans le CoBAT, cette précision vise « à répondre à la critique formulée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 46/2012 du 15 mars 2012, dans lequel la Cour a estimé potentiellement discriminatoire le recours à la notion de « circonstances exceptionnelles » en l'absence de définition de celle-ci. Une définition est donc ajoutée dans le Code pour encadrer les décisions à prendre à ce sujet, mais en veillant à laisser au Gouvernement, seule autorité compétente en la matière, la marge d'appréciation sans laquelle le recours à la notion de circonstances exceptionnelles perdrait sa raison d'être, qui est de ne pas empêcher la réalisation d'une étude d'incidences pour un projet relevant d'une catégorie pour laquelle, *a priori*, le rapport d'incidences a été jugé suffisant mais dont certaines caractéristiques particulières invitent, exceptionnellement, à pousser plus en détails l'évaluation. Il s'agit d'assurer le respect du principe d'égalité en ne soumettant pas à un régime d'évaluation des incidences moins strict que celui applicable aux projets relevant de l'annexe A les projets relevant, formellement, de l'annexe B mais dont les incidences présumées les rapprochent, en pratique, des projets de l'annexe A et conduisent donc à les évaluer de la même manière que ceux-ci » (Projet d'ordonnance réformant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, Commentaire des articles, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., A-451/1, p. 105.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le projet relève des rubriques n^{os} 19 (« tous travaux d'infrastructure de communication induisant une modification substantielle du régime de circulation du tronçon et/ou du réseau environnant, et pour autant qu'ils ne soient pas visés par l'annexe A à l'exception de modifications qui sont limitées à des améliorations à la circulation des piétons et des cyclistes ») et 30 (« lignes de tramways (hormis les lignes souterraines ou aériennes déjà visées à l'annexe A) ») de l'annexe B du CoBAT, raison pour laquelle un rapport d'incidences a été établi.

Le moyen n'indique pas que la procédure du rapport d'incidences, prévue aux articles 175/15 à 175/21 du CoBAT, qui a été suivie en l'espèce, serait contraire aux articles 5 à 10 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La procédure d'instruction des projets soumis à rapport d'incidences suffit, en principe, à répondre aux exigences de cette directive tandis que la procédure d'instruction des projets soumis à étude d'incidences va au-delà de ces exigences.

À la différence de celui recommandant au Gouvernement de réaliser une étude d'incidence, l'avis de la commission de concertation qui s'abstient de formuler une telle recommandation ne doit pas être spécialement motivé sur ce point. Il s'agit d'un acte préparatoire qui est implicite et il suffit que le dossier administratif permette de comprendre les motifs pour lesquels la commission n'a pas considéré que des circonstances exceptionnelles justifieraient la réalisation d'une telle étude.

En l'espèce, les éléments sur lesquels les parties requérantes s'appuient dans leur requête n'établissent pas de circonstances exceptionnelles qui justifieraient qu'une étude d'incidences soit réalisée, au regard des garanties qu'elle contient (agrément du chargé d'étude et supervision par un comité d'accompagnement). Il n'est pas allégué que l'impact du projet sur l'environnement serait similaire à celui généré par l'un des projets figurant dans la liste de l'annexe A du CoBAT.

Le rapport des incidences sur l'environnement comporte un chapitre portant sur la faune et la flore. À supposer que ce rapport procède à une appréciation inexacte de l'impact du projet sur l'avifaune et la chiroptérofaune, notamment en raison des abattages d'arbres prévus, il s'agirait d'un motif justifiant que ce rapport soit, le cas échéant, amendé, complété ou actualisé sur ce point et non d'une circonstance exceptionnelle rendant indispensable la réalisation d'une étude d'incidences.

La mention d'un projet dans l'accord de gouvernement, le contrat de gestion ou le plan régional de mobilité n'implique pas *ipso facto* que l'auteur du rapport des incidences sur l'environnement de ce projet manquerait d'impartialité et qu'il faudrait obligatoirement lui substituer un auteur d'étude d'incidences agréé, encadré par un comité d'accompagnement.

Par ailleurs, l'avis favorable de Bruxelles Environnement ne suggère pas l'établissement d'une étude d'incidences mais formule uniquement la condition suivante :

« Poursuivre l'étude détaillée avec des experts en biodiversité et intégrer aux cahiers des charges des travaux ceci :
- o l'aménagement d'un écoduc enterré dans le coffre de la voirie de la rue de Ransbeek ainsi que de l'avenue du Tyras ;
- o un éclairage public raisonné, moins nuisible pour la faune, dans les zones les plus sensibles notamment pour les chiroptères (Chemin vert, Ransbeek) (https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/RT_Eclairage_raisonne_fr.pdf) »

Cette « étude détaillée » qui doit être « poursuivie » porte uniquement sur des ouvrages spécifiques précis en vue d'améliorer la protection des batraciens et des chiroptères et n'implique pas que la réalisation d'une étude d'incidences en lieu et place du rapport.

Les conditions imposées par le fonctionnaire délégué et la demande de ce dernier de déposer des plans modifiés n'établissent pas non plus la nécessité de rédiger une étude d'incidences. Le fait qu'il soit fait référence à une consultation de Natagora, dans la notice explicative accompagnant ces plans modifiés, sans que cette consultation ne soit jointe à cette notice, ne constitue pas non plus une « circonstance exceptionnelle » au sens de l'article 175/21 du CoBAT.

Dès lors qu'il résulte de ce qui précède que la commission de concertation a pu implicitement considérer qu'une étude d'incidences n'était pas requise, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation sur ce point, la motivation formelle de l'acte attaqué ne devait pas obligatoirement aborder la question des circonstances exceptionnelles qui auraient pu justifier la réalisation d'une telle étude.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, de la violation des articles 175/16, 4°, et 190 du CoBAT, de la violation de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, notamment ses articles 4*bis*, 5 et 6, de la méconnaissance du Plan bruxellois de prévention et de lutte contre le bruit et les vibrations en milieu urbain, notamment de la mesure 10, de la violation de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature, notamment ses articles 67 et suivants, 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'absence ou de l'insuffisance des motifs, de la violation des principes généraux de la motivation interne, du raisonnable et de la proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes considèrent que le rapport d'incidences est lacunaire. Elles critiquent le choix du tram parmi d'autre modes de transport et spécialement le bus « biarticulé » ainsi que le choix de l'itinéraire de ce tram. Elles estiment que l'évolution de la population et de la demande de transport en commun dans les années à venir sont surévaluées dans le rapport d'incidences. Elles critiquent la méthodologie ayant conduit au choix du tracé autorisé, à savoir un « panel citoyen » qui a été sélectionné de manière opaque par des acteurs qui étaient parties prenantes à la réalisation du projet de même que l'enquête qui a été menée exclusivement de manière digitale et à laquelle seules 314 personnes ont répondu. Elles considèrent que les piétons, et notamment les personnes à mobilité réduite, n'ont pas été pris en considération dans les études d'impact et elles critiquent la décision de faire passer le tram dans des zones à forte présence de piétons, en sorte que la situation accidentogène a été négligée. Elles font état de plusieurs crèches et écoles, ainsi que d'une zone « ludique, apaisée et de rencontre », situées le long du tracé et estiment que les nuisances du projet sur celles-ci en termes de quiétude et de sécurité sont sous-évaluées. Elles reprochent au rapport d'incidences de présenter la situation d'une manière orientée en faisant abstraction de toutes les données qui ne vont pas dans le sens voulu. Elles critiquent le fait que le tram passera dans les zones les plus denses sans évaluer les incidences sur les habitants notamment en termes de vibrations, alors que, selon les données récoltées par Bruxelles Environnement, les normes de vibration seraient systématiquement dépassées. Elles estiment que les solutions de substitution mentionnées dans le rapport n'ont pas été évaluées en ayant suffisamment égard aux incidences du projet sur l'environnement. Elles constatent que seule figure en annexe du rapport d'incidences une synthèse de l'étude d'impacts réalisée en 2019 et non l'intégralité de cette étude, en sorte qu'elles

estiment ne pas avoir pu faire valoir leurs observations de manière utile et complète lors de l'enquête publique.

Elles critiquent le fait que l'étude de Ter-Consult, à laquelle le rapport d'incidences fait référence en ce qui concerne l'impact du projet sur la faune et la flore, n'a pas été jointe à ce rapport. Elles y voient une lacune du rapport d'incidences qui affecte l'effet utile de l'enquête publique puisqu'elles n'ont pas pu faire valoir leurs observations. Elles constatent également l'absence d'inventaire et de relevés de terrains en ce qui concerne la présence d'espèces pourtant protégées par l'ordonnance du 1er mars 2012, précitée. Elles ajoutent que les impacts sur l'avifaune et chiroptérofaune des nombreux abattages d'arbres induits par le projet n'ont pas été évalués. Elles y voient une violation de l'article 68 de l'ordonnance du 1er mars 2012 et reprochent l'absence de dérogation « espèces » dans le dossier. Elles soutiennent que la situation est particulièrement préoccupante entre le Chemin Vert et le stade Mandela, au vu des nombreux arbres abattus et des impacts négatifs qui en découlent sur la biodiversité. Enfin, elles critiquent le fait que les plans modifiés, la note explicative et l'acte attaqué s'appuient sur une consultation de Natagora qui n'est pas jointe au dossier.

VII.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient « un exposé […] des moyens ». Cette disposition implique non seulement l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine.

Pour justifier la suspension, un moyen doit en outre être « sérieux », ce qui signifie non seulement qu'il doit faire valoir une illégalité de nature à entraîner l'annulation de l'acte, mais également que l'analyse de ce caractère « sérieux » ne doit pas nécessiter un examen long et minutieux incompatible avec la notion de référé, sans quoi cet examen ne différerait pas de celui auquel il devra être procédé au cours de l'examen en annulation.

En l'espèce, les développements de ce moyen s'étendent sur 22 pages (dont 11 consistent en une reproduction presque mot pour mot de la lettre de réclamation des parties requérantes) comportant de nombreuses considérations d'opportunité avec quelques critiques de légalité et des aspects techniques. L'examen de l'ensemble des griefs formulés dans ce moyen nécessiterait un examen long et minutieux, incompatible avec la notion de référé. Le moyen n'est par conséquent examiné que dans les limites des griefs susceptibles de faire l'objet d'un examen *prima facie*.

Si le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. 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 meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Pour que des griefs relatifs au contenu du rapport d'incidences puissent entraîner l'annulation d'un permis d'urbanisme, il faut que les lacunes dénoncées soient de nature à avoir faussé l'appréciation de l'autorité administrative qui délivre le permis. Il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de la demande de permis de démontrer que ces manquements ont empêché l'autorité d'apprécier convenablement la demande et de statuer en connaissance de cause.

L'article 175/16, alinéa 1er, 4°, du CoBAT prévoit que « la demande de permis relative à un projet mentionné à l'annexe B du présent Code est accompagnée d'un rapport d'incidences comportant au moins les éléments ci-après : […] 4° une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le demandeur, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet et du chantier sur l'environnement ». Il s'agit de la transposition de l'article 5, § 3, d., de la directive 2011/92/UE, précitée, qui impose que ces solutions de substitution fassent l'objet d'une « esquisse ».

Cette disposition impose au demandeur de permis d'informer le public des choix qu'il a opérés pour établir le projet, mais non de soumettre systématiquement à une enquête publique toutes les études préalables qu'il a pu utiliser pour ce faire. Seules doivent être jointes au rapport lui-même les études dont la connaissance est nécessaire pour comprendre les informations qui y figurent et pouvoir y réagir utilement.

En l'espèce, la synthèse de l'étude d'impact, qui fait partie des documents soumis à l'enquête publique, permet d'éclairer à la fois « les solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le demandeur » et « les principales raisons du choix effectué », au sens de la disposition précitée, qui sont mentionnées dans le rapport d'évaluation des incidences. Il n'apparaît pas que le caractère « synthétique » de ce document de 32 pages n'aurait pas permis au public de participer utilement à l'enquête publique ou aurait empêché l'autorité de statuer en connaissance de cause.

Le rapport des incidences sur l'environnement indique les motifs pour lesquelles l'option du tram a été préférée à celle du bus, même biarticulé. Il ne s'agit pas uniquement de l'évolution démographique attendue à Neder-Over-Heembeek à l'horizon 2035 mais également d'autres considérations notamment relatives au confort, à la capacité, à la rapidité et à l'attractivité de ce mode de transport. Dans le cadre de l'examen nécessairement limité d'une demande de suspension, le Conseil d'État ne peut, comme l'y invite pourtant le moyen, procéder à un examen systématique des avantages et des inconvénients de chaque mode de transport pour tous les tronçons du projet autorisé, ni procéder à une mise en balance des difficultés logistiques avancées par la première partie intervenante avec les avantages écologiques allégués de l'utilisation d'un bus biarticulé. Le simple fait que pour certains de ces tronçons, un autre mode de transport causerait, selon les parties requérantes, des nuisances moins importantes en termes de sécurité routière et de vibrations que celle qui est autorisée ne suffit pas à démontrer qu'une erreur manifeste a été commise dans la délivrance du permis attaqué.

Par ailleurs, il est précisé dans le rapport d'incidences que la section relative à la faune et la flore « fait référence au diagnostic environnemental réalisé par le bureau Ter-Consult. Cette étude réalisée en 2020 est consultable en annexe du présent rapport […] ». Ce document, qui ne figure pas dans le dossier administratif mais bien dans celui de la première partie intervenante, procède notamment à un inventaire des habitats et des espèces concernées.

À supposer que, contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport d'incidences, cette étude n'était pas consultable lors de l'enquête publique, les informations figurant dans le rapport d'incidences au sujet de la faune et la flore n'ont pas empêché les parties requérantes de participer utilement à l'enquête publique en critiquant les incidences du projet sur l'avifaune et la chiroptérofaune.

Selon ce rapport, l'impact du projet est globalement positif, sauf pour le secteur 05 « Chemin vert », partie « entre petit Chemin vert et stade Mandela », où le coefficient biodiversitaire par surface (CBS+) est fortement dégradé, dès lors qu'en situation existante, il s'agit d'une friche boisée mais où des mesures compensatoires sont prévues et font l'objet de l'analyse suivante :

« D'une manière générale, la qualité et la quantité des plantations vont être augmentées (+ 278 arbres, 42.410 m² de zones plantées et semi perméables, soit près de 35% de la surface totale du périmètre. L'apport de plantations et d'arbres améliorera quelque peu la biodiversité et favorisera la présence d'oiseaux et d'insectes, notamment pollinisateurs (plantes mellifères), même si la zone reste une zone fortement urbanisée et densément construite, dans le cœur de NOH. Dans toute la zone du projet, on opte pour des plantations diversifiées et par strates.

Le CBS+ est amélioré sur l'ensemble du tracé avec 45 % d'amélioration du potentiel d'accueil de la biodiversité. Cependant sur Chemin vert qui est une zone totalement verdurisée aujourd'hui, une baisse du CBS+ était prévisible même si le projet la limite au maximum. La compensation de la perte à cet endroit se fait par la nette augmentation sur les 5 km de tracé ».

Il n'est pas démontré que l'exécution du permis attaqué nécessiterait la réalisation d'actes prohibés par l'article 68 de l'ordonnance du 1er mars 2012, précitée, mais, si tel était néanmoins le cas, il ne pourrait être mis en œuvre sans obtenir la dérogation prévue à l'article 85 de cette ordonnance, sans que cette circonstance ait une influence sur la légalité de l'acte attaqué, en application du principe de l'indépendance des polices administratives.

Le dossier administratif fait apparaître que les aspects du dossier de demande de permis d'urbanisme relatifs à l'éclairage ont été réalisés avec la collaboration de Sibelga qui a réalisé une étude photométrique. Le rapport d'incidences précise à ce sujet qu'« afin de limiter l'impact sur les chiroptères, principalement en zone boisée, l'installation d'éclairage « intelligent » ne s'allumant qu'au passage d'une personne/véhicule et utilisant une lumière rouge ou ambre qui perturbe moins les chauves-souris est en cours d'étude avec Sibelga mais les tests actuels ne sont pas concluants (Chemin vert, éventuellement Ransbeek selon conditions de sécurité requise en voirie) » (p. 186).

Le Fonctionnaire délégué a demandé le dépôt de plans modifiés tendant notamment à « prévoir un éclairage public raisonné, moins nuisible pour la faune, dans les zones les plus sensibles notamment pour les chiroptères (Chemin vert, Ransbeek) ».

En réponse à cette suggestion, le demandeur de permis a exposé ce qui suit dans la note explicative des plans modifiés :

« Natagora a peu de données sur les chauves souris. Cependant, ils supputent recenser des chauves souris sensibles à la lumière dans la zone du canal (Pipistrelles communes, Sérotine commune et Murin de Daubenton) et proposent un éclairage raisonné à proximité de ce chemin de migration.

Sibelga a tenu compte de cette donnée dans son étude. Il est prévu un dimensionnement reprenant un niveau d'éclairage assez bas, l'installation d'un système de dimming et un type de luminaire adapté (avec une bonne répartition lumineuse…). À ce jour, Sibelga travaille à un projet de coloration de la lumière. Cependant, ce projet n'est pas abouti.
Cependant, Sibelga attire l'attention sur le fait que les efforts portés sur le chemin vert seront vains si l'éclairage des terrains de sport n'est pas maitrisé ».

La motivation de l'acte attaqué contient les considérants suivants :

« Considérant que le projet d'éclairage a été élaboré en collaboration avec Sibelga ; que Natagora a également été consulté ; que les recommandations de Natagora ont été incluses dans le projet ; qu'il est prévu un dimensionnement reprenant un niveau d'éclairage assez bas, l'installation d'un système de dimming et un type de luminaire adapté (avec une bonne répartition lumineuse) ; que, cependant, Sibelga attire l'attention sur le fait que les efforts portés le long du Chemin Vert seront vains si l'éclairage des terrains de sport n'est pas maîtrisé ;

Considérant en outre que l'étude photométrique est jointe au présent dossier de demande de permis d'urbanisme ».

La circonstance que les parties requérantes n'aient pas pu prendre connaissance de l'intégralité des renseignements que Natagora a fournis à Sibelga au sujet du type d'éclairage requis afin de minimiser l'impact du projet sur les chiroptères est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué dès lors que la teneur général de ces renseignements est connue, à savoir qu'il faut un éclairage de basse intensité, situé à une faible hauteur, avec un système de variation et une adaptation du type de luminaire avec une bonne répartition lumineuse et qu'une étude photométrique était jointe au dossier de demande de permis.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 175/19 et 175/20 du CoBAT, 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'absence ou de l'insuffisance des motifs, de la violation des principes généraux de la motivation interne, du raisonnable et de la proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité.

Les parties requérantes considèrent que les choix fondamentaux du demandeur de permis ont été posés en prenant en considération une étude d'impact qui n'a pourtant été soumise à l'enquête publique que sous la forme d'une synthèse. Elles critiquent également l'absence de la consultation de Natagora dans le dossier de l'enquête publique. Elles se réfèrent à l'enseignement de l'arrêt n° 242.002 du 28 juin 2018 qui a jugé que les informations complémentaires qui constituent un complément du rapport d'incidences doivent être soumises à la procédure complète d'évaluation des incidences sur l'environnement, laquelle comprend notamment la participation du public.

VIII.2. Appréciation

Ainsi qu'il a déjà été exposé à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, les circonstances que l'étude d'impact n'a été fournie que sous la forme d'une synthèse et que le contenu exhaustif des renseignements fournis par Natagora à Sibelga n'est pas connu n'ont pas empêché les parties requérantes de participer de manière utile à l'enquête publique.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse des parties requérantes

Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 175/20 du CoBAT, de la méconnaissance du principe d'impartialité, 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'absence ou de l'insuffisance des motifs, de la violation des principes généraux de la motivation interne, du raisonnable et de la proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité.

Les parties requérantes critiquent le fait que le choix du tram et du tracé aurait déjà été décidé préalablement à la demande de permis d'urbanisme au travers de plusieurs documents, à savoir le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) adopté en 2018, la déclaration de politique générale 2019-2024, le contrat de gestion conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB à propos duquel une conférence de presse s'est tenue le 4 avril 2019, l'étude d'impacts réalisée entre juin 2019 et janvier 2020, ainsi que le Plan régional de Mobilité 2020-2030. Elles constatent, par ailleurs, que des travaux préparatoires en vue de la création de la nouvelle ligne, soit des travaux liés aux impétrants, ont commencé avant l'octroi du permis. Elles en déduisent que l'enquête publique était dépourvue de tout effet utile puisque le demandeur de permis et l'autorité tenaient nécessairement pour acquis le fait que le projet serait nécessairement autorisé indépendamment des observations qui pourraient être formulées dans le cadre de l'enquête publique. Elles ajoutent que ces critiques avaient déjà été formulées dans leur lettre de réclamation déposée durant l'enquête publique mais qu'elles n'ont pas été prises en considération et qu'il n'y a pas été répondu.

IX.2. Appréciation

La déclaration de politique régionale est un document destiné à informer le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'une manière plus générale, le public au sujet des projets du Gouvernement pendant la durée de la législature. Conformément à l'article 17, alinéa 1er, du CoBAT, le plan régional de développement constitue un instrument de planification globale du développement régional dans le cadre du développement durable. Selon l'article 3 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, le plan régional de mobilité est un instrument stratégique, d'orientation et d'application de la politique de mobilité, qui s'inscrit dans les orientations du PRDD. Le contrat de gestion de la STIB est prévu par l'article 3 de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La circonstance que la création d'une nouvelle ligne de tram destinée à accéder à Neder-Over-Heembeek soit mentionnée dans ces différents documents d'orientation n'implique pas que l'enquête publique portant sur la demande de permis d'urbanisme destinée à concrétiser ce projet serait dépourvue d'effet utile. Les dispositions du CoBAT relatives au rapport d'incidences impliquent qu'il porte sur un projet suffisamment abouti pour faire l'objet d'une demande de permis ou de certificat. Une décision de l'importance de celle qui consiste à construire une

nouvelle ligne de tram procède nécessairement d'un processus complexe au cours duquel les autorités responsables sont amenées à s'interroger sur la nécessité d'un tel mode de transport, sa capacité, ses caractéristiques et sa localisation. Les décisions de principe orientant le choix de cette infrastructure ont nécessairement dû être prises avant qu'il ne soit concevable d'élaborer un projet qui puisse être déposé en vue d'obtenir le permis d'urbanisme. Ces décisions de principe, figurant dans les documents précités, ne constituent que des orientations politiques, sans effet de droit, et non des « autorisations » au sens des articles 1er, 2 et 8 de la directive 2011/92/UE, précitée.

La circonstance que certains travaux auraient été réalisés avant même la délivrance de l'acte attaqué n'implique pas non plus que la procédure d'enquête publique n'aurait eu aucun effet utile.

Le quatrième moyen n'est pas sérieux.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse des parties requérantes

Le cinquième moyen est pris de la violation de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, notamment ses articles 4, 5, 6 et 9, 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'absence ou de l'insuffisance des motifs, de la violation des principes généraux de la motivation interne, du raisonnable et de la proportionnalité, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes estiment, comme elles l'ont exposé dans le troisième moyen, que le projet litigieux a déjà été arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par la déclaration de politique générale, par le contrat de gestion conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB et approuvé par un arrêté du Gouvernement du 4 avril 2019, ainsi que par le Plan Régional de Mobilité. Elles précisent ne pas avoir eu accès au contrat de gestion, lequel n'a pas fait l'objet d'une publication. Elles admettent que le Plan Régional de Mobilité a fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement mais sans examen spécifique du projet de création de la nouvelle ligne de tram ou des solutions de substitution envisageables. Elles critiquent le fait que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant le contrat de gestion avec la STIB n'a

pas fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, alors que, selon elles, il répond à la notion de « plan » 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 (ESIE). Elles estiment que ces irrégularités affectent la procédure de délivrance du permis litigieux. Elles rappellent avoir déjà formulé ces critiques dans leur réclamation et reprochent à l'autorité de ne pas y avoir répondu dans l'acte attaqué mais, au contraire, de se référer, dans l'acte attaqué, « encore aux décisions déjà énoncées *a priori* par la ville de Bruxelles, par l'accord de Gouvernement bruxellois et par le [Plan Régional de Mobilité] Good Move ».

X.2. Appréciation

Aux termes du considérant 4 de la directive 2001/42/CE, précitée :

« L'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans les États membres, parce qu'elle assure que ces incidences de la mise en œuvre des plans et des programmes sont prises en compte durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers. »

L'article 1er de cette directive, intitulé « Objectifs », prévoit ce qui suit :

« La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale ».

L'article 2 de ladite directive est rédigé comme suit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "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 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 ;

b) "évaluation environnementale" : l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9 ;

[...] ».

Aux termes de l'article 3 de la directive, intitulé « Champ d'application » :

« 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 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1)] pourra être autorisée à l'avenir [...].

[...] ».

L'article 5 de la directive, intitulé « Rapport sur les incidences environnementales », précise ce qui suit, à son paragraphe 3 :

« Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I. »

L'article 6 de ladite directive, intitulé « Consultation », dispose ce qui suit :

« 1. Le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales élaboré en vertu de l'article 5 sont mis à la disposition des autorités visées au paragraphe 3 du présent article ainsi que du public.

2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

3. Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.

4. Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les

organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées.

5. Les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres. »

L'article 11 de cette directive, intitulé « Lien avec d'autres dispositions législatives communautaires », énonce, à son paragraphe 1, ce qui suit :

« Une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive [2011/92] ni d'aucune autre disposition législative communautaire ».

En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive précitée, les États membres déterminent si les projets énumérés à son annexe II doivent être soumis à évaluation conformément à ses articles 5 à 10.

À propos de la condition exprimée sous ce deuxième tiret de l'article 2, a), de la directive précitée, 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 2001/42/CE, précitée, 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. Ainsi, eu égard à la finalité de l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, précitée, qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, et afin d'en préserver l'effet utile, un plan ou un programme doit être considéré comme étant « exigé » dès lors qu'il existe dans le droit national une base juridique particulière autorisant les autorités compétentes à procéder à son adoption, même si cette adoption ne revêt pas un caractère obligatoire » (CJUE, 9 mars 2023, C-9/22, *NJ et OZ*, pt. 30 ; CJUE, 22 février 2022, C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern*, pt. 37 et jurisprudence citée).

Toujours à propos de la condition exprimée sous ce deuxième tiret de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE, précitée, la Cour de Justice de l'Union européenne a rappelé que :

« selon la jurisprudence, des dispositions de valeur purement indicative ne répondent pas à la seconde condition énoncée à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42. Pour répondre à cette condition, elles doivent revêtir à tout le moins un caractère obligatoire pour les autorités compétentes dans le domaine de la délivrance d'autorisations de projets [voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, points 76 et 77]. En effet, seuls les actes de nature obligatoire sont susceptibles de limiter la marge de manœuvre dont disposent ces autorités et d'exclure ainsi des modalités de la mise en œuvre des projets pouvant s'avérer plus favorables à l'environnement, raison pour laquelle de tels actes doivent être soumis à une

évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42 » (CJUE, 9 mars 2023, C-9/22, NJ et OZ, pts. 49-50).

Selon la Cour, la notion de « plans et programmes » au sens de la directive précitée 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 (arrêt du 27 octobre 2016, d'Oultremont e.a., C□290/15, EU:C:2016:816, point 49 ainsi que jurisprudence citée).

La déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, adoptée pour la législature 2019-2024 n'est pas « exigée » par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui détermineraient les autorités compétentes pour les adopter ainsi que leur procédure d'élaboration. En outre, elle ne présente pas de caractère obligatoire pour les autorités compétentes dans le domaine de la délivrance d'autorisation de projets puisqu'elle ne contient que des orientations politiques, sans effet de droit.

À la différence de la déclaration de politique générale, le contrat de gestion de la STIB est prévu par une disposition législative, à savoir l'article 3 de l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, qui dispose ce qui suit :

« L'Exécutif et la Société concluent un contrat de gestion qui règle les matières suivantes :
1° Les objectifs assignés aux parties ; ces objectifs traduisent la politique poursuivie en commun par la Société et l'Exécutif, tant pour ce qui concerne l'exploitation du service des transports en commun urbains qu'en ce qui concerne les méthodes de gestion et la structure de la Société, en ce compris les rapports avec la clientèle et la politique commerciale de la Société ;
2° Les principes relatifs à l'établissement, la modification, l'extension, la suppression de lignes, par la Société ou par ses filiales ou concessionnaires ;
2°*bis* Les principes relatifs à l'exploitation des services visés à l'article 2, deuxième alinéa, 4°, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars ;
3° Le plan des investissements nécessaires pour la réalisation de ces objectifs par la Société ou ses filiales ou concessionnaires ;
4° Le régime financier de l'exploitation, et en particulier :
a) les principes de détermination des tarifs ;
b) la fixation, le calcul et les modalités de paiement des dotations éventuelles à charge du budget général des dépenses de la Région ;
c) les charges, intérêts et amortissements que la Région accepte de destiner à la couverture d'investissements, sous forme de dotations ;
5° Le cas échéant, le calendrier de réalisation des objectifs visés au 1° ci-dessus ;
6° L'intéressement de la Société aux objectifs visés ci-dessus et les sanctions en cas de non-respect par une partie de ses engagements.
7° Les éléments que le plan d'entreprise visé à l'article 4 de la présente ordonnance doit contenir et les délais pour la communication et l'approbation du

plan. Le contrat de gestion aura préalablement été négocié avec les partenaires sociaux dans le respect de l'article 14 de la présente ordonnance ;
8° Les conditions de révision du contrat.

Le contrat est communiqué pour information aux membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale dès son approbation par l'Exécutif et la Société ».

Même si, conformément au point 2°, ce contrat de gestion porte notamment sur les « principes relatifs à l'établissement, la modification, l'extension, la suppression de lignes », le législateur bruxellois n'a pas prévu que ce contrat pourrait, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur des transports, établir 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.

Il en résulte que ni la déclaration de politique générale ni le contrat de gestion conclu avec la STIB ne peuvent être qualifiés de plan ou de programme au sens de la directive précitée.

Quant au plan régional de mobilité « Good Move » qui prévoit « la création d'une nouvelle ligne de tram au nord de Van Praet, en lien avec NOH et l'Hôpital militaire » et prévoit, sous l'action « B.6. Poursuivre le développement du réseau structurant de transport public », de réaliser l'extension du réseau à « NOH » à l'horizon 2025, il a fait l'objet d'un rapport d'incidences environnementales.

Conformément à l'article 5, § 2, de la directive précitée, le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1er « contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation ».

Dès lors que le dépôt de la demande de permis d'urbanisme pour le tram et le tracé litigieux (2021) est postérieur au rapport d'incidences relatif au plan « Good Move » (2019), et qu'il a été rédigé à un moment où les options relatives au mode de transport et au tracé n'étaient pas arrêtées, il ne peut être reproché à ce rapport d'incidences de ne pas avoir évalué précisément ce projet.

Il résulte de ce qui précède que les critiques formulées par les parties requérantes dans le cadre de l'enquête publique à propos de l'évaluation des incidences de la déclaration de politique régionale, du contrat de gestion et du plan

« Good Move » n'étaient pas pertinentes, en sorte que l'autorité n'était pas tenue d'y répondre dans la motivation formelle de l'acte attaqué.

Le cinquième moyen n'est pas sérieux.

XI. Sixième moyen

XI.1. Thèse des parties requérantes

Le sixième moyen est pris de la violation des articles 177/1 et 191 du CoBAT, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la méconnaissance des principes généraux du droit administratif de la motivation interne, du raisonnable et de la proportionnalité, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Elles rappellent que le fonctionnaire délégué a demandé au demandeur du permis, le 12 septembre 2022, c'est-à-dire plusieurs mois après la fin de l'enquête publique et la tenue de la commission de concertation, de déposer des plans modifiés conformément aux conditions qu'il a édictées. Elles relèvent que des plans modifiés ont été déposés le 3 octobre 2022 dans lesquels le demandeur a, en outre, apporté, spontanément à sa demande, des modifications qui portent notamment sur les éléments suivants :

- l'aménagement d'une aire de retournement pour le SIAMU dans le futur parking situé au bout de la venelle de l'Alchimiste aux dépens de 3 places de stationnement ;
- l'implantation d'un édicule sanitaire prévu au terminus de l'hôpital militaire ;
- l'implantation de la sous-station Solvay au droit du Trassersweg dans la rue de Ransbeek (cette sous-station était déjà comprise dans la note et dans le rapport d'incidences) ;
- l'adaptation des plans concertant la signalisation afin de répondre à une demande de la police.

Elles relèvent que le réaménagement du pôle Heembeek dans la demande a pour conséquence qu'en ce qui concerne le carrefour de la rue de Heembeek et de l'avenue des Croix de feu, la circulation n'est pas réorganisée en fonction de la nouvelle ligne de tram qui est ajoutée à la circulation existante, comprenant déjà deux bandes de circulation pour les voitures dans chaque sens. Elles en déduisent qu'en conséquence, les cyclistes et les piétons devront se partager l'espace initialement réservé à ces derniers. Elles soulignent que les piétons disposeront d'1,60 m entre une chaussée à quatre voies de circulation (dont ils ne seront séparés que par des potelets) et une piste cyclable bidirectionnelle. Elles

ajoutent que d'autres modifications conduisent à la suppression totale de 12 places de stationnement.

En se fondant sur l'enseignement de l'arrêt n° 186.236 du 11 septembre 2008, elles soutiennent que de telles modifications ne peuvent pas être regardées comme purement accessoires, particulièrement pour avoir une vue d'ensemble d'un projet qui entraînait déjà la suppression d'un grand nombre de places de stationnement. Elles en déduisent qu'une nouvelle enquête publique aurait dû être organisée à la suite du dépôt de ces plans modifiés.

XI.2. Appréciation

L'article 177/1, §§ 1er, 5 et 6, du CoBAT est rédigé comme suit :

« § 1er. Préalablement à la décision du fonctionnaire délégué, le demandeur peut modifier sa demande de permis.

[…]

§ 5. Lorsque les modifications apportées par le demandeur n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer de la demande les dérogations visées à l'article 126, § 11, qu'impliquait le projet initial, le fonctionnaire délégué statue sur la demande modifiée, sans qu'elle soit à nouveau soumise aux actes d'instruction déjà réalisés.
[…]

§ 6. Lorsque les modifications apportées par le demandeur ne répondent pas aux conditions visées au § 5, la demande modifiée est à nouveau soumise aux actes d'instruction que le fonctionnaire délégué détermine.

[…] ».

L'article 191, §§1er, 4 et 5, du CoBAT est rédigé comme suit :

« § 1er. L'autorité délivrante peut imposer des conditions qui impliquent des modifications de la demande de permis.

Le délai dans lequel l'autorité délivrante doit notifier sa décision conformément à l'article 156, 178, 178/2 ou 188/3 est suspendu à dater de l'envoi par l'autorité au demandeur de l'invitation à modifier la demande de permis.

[…]

§ 4. Lorsque les modifications n'affectent pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou à supprimer de la demande les dérogations visées à l'article 126, § 11, qu'impliquait le projet initial, l'autorité délivrante statue sur la demande modifiée, sans qu'elle soit à nouveau soumise aux actes d'instruction déjà réalisés.

[…]

§ 5. Lorsque les modifications apportées au projet à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué ne respectent pas les conditions visées au § 4, la demande modifiée est à nouveau soumise aux actes d'instruction que l'autorité délivrante détermine.

[…] ».

En l'espèce, les parties requérantes critiquent, d'une part, les modifications apportées au projet relativement au réaménagement du pôle Heembeek et, d'autre part, celles qui ont conduit à la suppression totale de 12 places de stationnement. Elles reprochent à ces deux types de modifications de ne pas être accessoires, en violation des disposition précitées.

En ce qui concerne le réaménagement du pôle Heembeek, le Fonctionnaire délégué a demandé, sur la base de l'article 191 du CoBAT, de « revoir l'aménagement de [ce pôle] sur l'avenue des Croix de Feu afin que le projet proposé se raccorde à la situation existante, et non au projet de restructuration de l'axe routier, en prévoyant une temporisation des eaux pluviales de manière intégrée ». Des plans modifiés ont été déposés pour rencontrer cette demande. À ce propos, la note explicative expose ce qui suit :

« L'aménagement a été revu afin de correspondre à la situation de fait et de maintenir la situation aussi sécure et confortable pour les piétons et les cyclistes qu'actuellement. Une piste bidirectionnelle pour les vélos est installée en lieu et place de l'actuel trottoir et les piétons sont invités à circuler le long de la voirie locale à double sens. La voirie sera à niveau du trottoir pour des raisons de sécurité et de viabilité des arbres (impact très probable sur les racines si des déblais trop importants devaient être fait dans cette zone). Les piétons seront donc protégés de la circulation locale par des potelets.

Quelques interventions d'adaptations des accès à l'école sont à prévoir ainsi que l'abattage de quelques arbres (pas de hautes tiges) et le déplacement du canisite au carrefour avec la rue de Heembeek.

Nous mettons en garde sur la santé des arbres et la vigilance à avoir lors de cet aménagement proche des racines existantes voir plans et coupes ».

Quant aux douze places de stationnement supprimées, les modifications suivantes ont été apportées au projet :

 « Remplacement du stationnement en épis par du stationnement longitudinal de part et d'autre de la chaussée aux abords du stade Mandela (18 places longitudinales, soit une perte de 3 places de stationnement) » ;

 « Agrandissement de la zone de livraison devant le carrefour et aménagement d'une zone de livraison supplémentaire à la hauteur de la rue de Heembeek 240, aux dépens de 3 places de stationnement » ;

 « Aménagement d'un emplacement réservé de 20 m est prévu aux abords de l'école du Vlaesendael aux dépens de la zone de plantation et de 3 places de stationnement » ;

- « Aménagement d'une aire de retournement pour le SIAMU dans le futur parking situé au bout de la venelle de l'Alchimiste aux dépens de 3 places de stationnement ».

Selon la motivation de l'acte attaqué, l'autorité délivrante a considéré que « le projet prévoit la suppression de 178 places de stationnement sur le projet ; que le projet modifié aménage en tout 295 places de stationnement ; qu'à l'existant, le périmètre comprend 473 places de stationnement ; que cela représente une réduction de 35 % du stationnement en voirie ; […] que les plans modifiés introduits, en application de l'article 177/1 du CoBAT, ne modifient pas l'objet du projet soumis aux devoirs d'instruction ; que ces modifications sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ; que dès lors, le permis peut être délivré sans que les derniers plans modifiés ne soient soumis à nouveau aux actes d'instruction » .

L'appréciation du caractère substantiel ou accessoire des modifications apportées doit fait l'objet d'un examen *in concreto* en fonction de la nature du projet et de son échelle. Compte tenu de l'ampleur du projet autorisé par l'acte attaqué, les modifications précitées pouvaient être qualifiées d'accessoires et ne pas donner lieu à de nouvelles mesures d'instruction conformément aux articles 177/1 et 191 du CoBAT.

Le sixième moyen n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les requêtes en intervention introduites par la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles et par la ville de Bruxelles sont accueillies.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre siégeant en référé, le 11 juillet 2023, par :

Marc Joassart,	conseiller d'État, président f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Frédéric Quintin	Marc Joassart