

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.118 du 24 janvier 2025

A. 232.992/XV-4691

En cause : **l'association sans but lucratif INTER-ENVIRONNEMENT
BRUXELLES,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Jacques SAMBON et
Erim ACIKGOZ, avocats,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ et
Vladimir THUNIS, avocats,
chaussée de La Hulpe 185
1170 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme TRIPLE LIVING,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoit GORS et
Michel KAROLINSKI, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 22 février 2021, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020 déclarant recevable et fondé le recours introduit par la [société anonyme] Triple Living contre la décision du collège d'Environnement du 1^{er} avril 2019 déclarant irrecevable son recours contre le refus tacite de permis d'environnement découlant de l'absence de décision de Bruxelles Environnement par rapport à sa demande de permis d'environnement visant à

exploiter diverses installations classées, dans un futur complexe immobilier à construire, avenue du Port, 12-14 à Molenbeek-Saint-Jean ».

II. Procédure

La requête en intervention, introduite, par la voie électronique, le 19 avril 2021, a été accueillie par une ordonnance du 29 avril 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 janvier 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Erim Acikgoz, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Vladimir Thunis, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Benoit Gors, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, 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. L'intervenante introduit une demande de permis d'environnement de classe 1B « tendant à exploiter, dans un futur complexe immobilier, avenue du Port

12-14 à Molenbeek-Saint-Jean diverses installations classées dont un parking couvert de 200 emplacements (rubrique 68.B, installation de classe 1B) et des ventilateurs d'un débit de 2 x 125.000 m³/h (rubrique 153.B, installation de classe 1B) ».

2. Bruxelles Environnement écrit à l'intervenante, le 11 janvier 2018, pour l'informer que la demande lui est parvenue le 5 janvier 2018.

3. Le 24 janvier 2018, Bruxelles Environnement délivre un avis de réception de dossier incomplet.

4. L'intervenante dépose une note complémentaire et Bruxelles Environnement délivre, le 18 mai 2018, un accusé de réception de dossier complet et du caractère complet du rapport d'incidences.

5. Le 23 mai 2018, Bruxelles Environnement transmet la demande à la commune de Molenbeek-Saint-Jean et à la ville de Bruxelles afin que celles-ci organisent des mesures particulières de publicité.

6. Le même jour, la demande est transmise au fonctionnaire délégué.

7. Le 6 août 2018, la direction de l'Urbanisme de la partie adverse déclare également le rapport d'incidences complet.

8. L'enquête publique est organisée du 25 septembre au 9 octobre 2018. Des riverains et diverses organisations déposent des observations.

9. Le 20 novembre 2018, la commission de concertation émet un avis favorable conditionnel. Bruxelles Environnement émet un avis défavorable minoritaire.

10. L'intervenante dépose un *addendum* au rapport d'incidences à la suite de l'avis de la commission de concertation et des précisions sur les emplacements de parking réservés à des véhicules partagés.

11. Par un courrier du 29 janvier 2019, le conseil de l'intervenante introduit un recours auprès du collège d'Environnement contre le refus tacite du permis d'environnement par l'écoulement du délai de délivrance.

12. Le 1^{er} avril 2019, le collège d'Environnement déclare le recours irrecevable car tardif. Après avoir relevé que l'accusé de réception de dossier

complet de la demande de permis d'urbanisme n'est pas intervenu dans le délai prévu, elle estime qu'en application de l'article 43, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, le point de départ du délai de 160 jours imposé à Bruxelles Environnement pour notifier sa décision est le 18 mai 2018, date de l'accusé de réception de dossier complet de la demande de permis d'environnement.

13. Par un courrier du 29 avril 2019, le conseil de l'intervenante introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il estime que le délai de rigueur imparti à Bruxelles Environnement pour prendre sa décision ne pouvait commencer à courir tant que l'administration de l'Urbanisme n'avait pas déclaré la demande et le rapport d'incidence complets.

14. L'intervenante communique un rapport sur les changements apportés au projet et elle dépose des plans modificatifs à la demande de permis mixte. Elle apporte également des précisions sur la question du stationnement.

15. Les plans modificatifs sont soumis à de nouvelles mesures particulières de publicité du 16 au 30 juin 2020 et la commission de concertation émet un avis favorable conditionnel unanime.

16. Par un arrêté ministériel du 22 octobre 2020, le recours est déclaré recevable et fondé et le permis d'environnement tendant à exploiter diverses installations classées, dans un futur complexe immobilier, à construire, avenue du Port, 12-14 à Molenbeek-Saint-Jean est octroyé. Il s'agit de l'acte attaqué.

17. Le permis d'urbanisme est délivré le 24 mars 2021, retiré et redélivré le 21 octobre 2021. Ces décisions font l'objet des recours référencés A.233.715/XV-4752 et A.235.341/XV-4929.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

1. La requérante prend un premier moyen de la violation « de l'article 43 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement et des articles 2 et 3 de la loi 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Elle estime que le recours au collège d'Environnement était tardif de sorte que le Gouvernement devait constater l'irrecevabilité du recours et ne pouvait

plus statuer sur le fond de la demande de permis d'environnement pour octroyer celui-ci.

Elle estime que la partie adverse se méprend sur la portée de l'article 43, § 2, de l'ordonnance précitée tel qu'applicable.

Elle expose que l'alinéa 1^{er} de cette disposition concerne un permis d'environnement non mixte, que son alinéa 3 porte sur les demandes relatives à un projet mixte pour lequel seule la demande de permis d'urbanisme requiert un rapport d'incidences et que les alinéas 2 et 4 sont relatifs aux projets mixtes dans lesquels tant la demande de permis d'urbanisme que la demande de permis d'environnement requièrent un rapport d'incidences, comme c'est le cas en l'espèce.

Selon elle, l'alinéa 2 vise l'hypothèse où les deux notifications du caractère complet du rapport d'incidences sont intervenues dans les délais prévus à cet effet, tandis que l'alinéa 4 porte sur les autres hypothèses. Elle est d'avis que l'analyse différente de la partie adverse conduit à une difficulté en ce que dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, une seule des notifications est intervenue dans le délai imparti, seul l'alinéa 1^{er} pourrait trouver à s'appliquer avec pour conséquence que le délai de notification de la décision relative au permis d'environnement est de 160 jours soit après le 31^{ème} jour de la date d'attestation du dépôt ou de l'envoi de cette demande à la commune, soit après le 11^{ème} jour de la date d'envoi des documents ou renseignements manquants à Bruxelles Environnement. Elle conclut que, même à suivre cette logique, le recours introduit par la partie intervenante devait être déclaré irrecevable car introduit hors délai.

2. En réplique, elle constate tout d'abord que la chronologie n'est pas contestée par les parties adverse et intervenante.

Elle estime en revanche que leur interprétation de l'article 43 précité, selon lequel dans un cas tel que celui de l'espèce, son paragraphe 2, alinéa 2, serait applicable est triplement problématique.

Selon elle, une telle interprétation méconnaît le prescrit de l'alinéa litigieux qui vise expressément l'hypothèse où le caractère complet de la demande du permis d'environnement et du permis d'urbanisme sont intervenues « dans les délais prévus à cet effet » alors que tel n'est pas le cas en l'espèce.

Elle ajoute que cette approche aboutit à une incohérence dans la mesure où les alinéas 2 et 4 ne recouvrent pas toutes les hypothèses possibles de notification

ou de non-notification dans les délais impartis. Elle se pose alors la question de la disposition qui serait applicable.

Elle est ensuite d'avis que les extraits des travaux préparatoires n'étaient pas la thèse des parties adverse et intervenante étant entendu qu'ils n'abordent pas l'hypothèse de l'absence ou du caractère tardif d'un seul des deux accusés de réception. Elle estime que les travaux préparatoires de la modification par l'ordonnance du 30 novembre 2017, invoqués dans l'acte attaqué, confirment son analyse. Elle maintient que la prise de cours du délai pour un projet mixte intervient à partir de la date du dernier des accusés de réception émis dans le délai fixé ou, à défaut, de l'expiration de ce délai.

Elle ajoute que le principe de l'indépendance des polices administratives ne prime pas des dispositions législatives et qu'il s'agit précisément d'un tempérament à celle-ci.

Elle affirme que des difficultés existent en raison du comportement de certaines instances et non du texte.

S'agissant de la question préjudicielle proposée par la partie adverse, elle estime qu'elle pose un problème, d'une part, en ce qu'elle n'indique pas quelles catégories de citoyens feraient l'objet d'un traitement différencié ni en quoi ils seraient discriminés et, d'autre part, en ce qu'elle ne porte pas sur la constitutionnalité des articles de l'ordonnance mais sur leur application.

3. Dans son dernier mémoire, elle réitère que l'article 43, § 2, précité est binaire : si la procédure de délivrance des accusés de réception est conforme, l'alinéa 2 s'applique, si elle ne l'est pas, l'alinéa 4 s'applique.

Elle est d'avis que la compréhension des deux alinéas doit procéder d'une lecture globale et non se concentrer sur la conjonction « et » inscrite à l'alinéa 4 de la disposition. Selon elle, la lecture ou l'interprétation qui paraît la plus conforme au texte est celle du collège d'Environnement en première instance.

IV.2. Appréciation

L'article 43 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« § 1^{er} [Bruxelles Environnement] délivre le certificat ou le permis d'environnement.

§ 2 La notification de la décision doit intervenir moins de 160 jours après la date de l'accusé de réception visé à l'article 39 ou, en l'absence de notification de l'accusé de réception ou du caractère incomplet du dossier, moins de 160 jours après le 31^e jour de la date de l'attestation de dépôt ou de l'envoi de la demande à la commune ou après le 11^e jour de la date d'envoi des documents ou renseignements manquant à [Bruxelles Environnement].

Toutefois, si le projet est mixte, lorsque la demande de certificat ou de permis d'environnement et la demande de certificat ou de permis d'urbanisme requièrent toutes deux un rapport d'incidences, la notification de la décision doit intervenir moins de 160 jours après la dernière des notifications, dans les délais prévus à cet effet, du caractère complet du rapport d'incidences par [Bruxelles Environnement] ou, à défaut, par le Gouvernement, et par l'Administration de l'Aménagement du territoire et du Logement ou, à défaut, par le Gouvernement.

Si le projet est mixte, lorsque seule la demande de certificat ou de permis d'environnement requiert un rapport d'incidences, la notification de la décision doit intervenir moins de 160 jours après la notification, dans le délai prévu à cet effet, de l'accusé de réception et du caractère complet du rapport d'incidences par [Bruxelles Environnement] ou, à défaut, par le Gouvernement.

En l'absence de notification, dans les délais prévus à cet effet, du caractère complet ou du caractère incomplet du rapport d'incidences par [Bruxelles Environnement] ou, à défaut, par le Gouvernement, et par l'Administration de l'Aménagement du territoire et du Logement ou, à défaut, par le Gouvernement, la notification de la décision doit intervenir dans un délai de moins de 160 jours soit après le 31^{ème} jour de la date d'attestation du dépôt ou de l'envoi de cette demande à la commune, soit après le 11^{ème} jour de la date d'envoi des documents ou renseignements manquants à [Bruxelles Environnement].

§ 3 L'absence de décision notifiée dans les délais fixés au § 2 équivaut au refus du certificat ou du permis d'environnement ».

L'article 12 de la même ordonnance, relatif aux projets mixtes, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« En cas de projet mixte :

1° les demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement doivent être introduites simultanément soit sous forme de certificat d'environnement et de certificat d'urbanisme, soit sous forme de permis d'environnement et de permis d'urbanisme ;

2° le dossier de demande de certificat d'environnement ou de permis d'environnement est incomplet en l'absence d'introduction de la demande de certificat ou de permis d'urbanisme correspondant ;

3° les demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement font l'objet, selon le cas, d'un avis du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente, d'une note préparatoire à l'étude d'incidences, d'un rapport d'incidences ou d'une étude d'incidences uniques ;

4° les demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement sont soumises simultanément par l'autorité compétente pour avis aux personnes ou services consultés en vertu de l'article 13 lorsque les personnes ou services consultés sont communs aux deux procédures ;

5° les demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement sont soumises ensemble aux mesures particulières de publicité ;

6° les autorités compétentes, en vertu de la présente ordonnance et du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire procèdent en parallèle à l'examen des demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement ; le Gouvernement règle les modalités de cette collaboration ;

7° le certificat ou le permis d'environnement est suspendu tant qu'un certificat ou un permis d'urbanisme définitif n'a pas été obtenu ;

8° la décision définitive refusant le certificat ou le permis d'urbanisme emporte de plein droit le refus du certificat ou du permis d'environnement ;

9° le délai de péremption ne commence à courir qu'à partir de la délivrance du permis d'urbanisme au titulaire du permis d'environnement ;

10° une copie de toutes les pièces ou documents administratifs adressés au demandeur par Bruxelles Environnement est simultanément envoyée par celui-ci à l'autorité compétente en vertu du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire.

Si la demande de certificat ou de permis d'environnement porte sur des installations de classe IB et que la demande de certificat ou de permis d'urbanisme requiert une étude d'incidences, la demande de certificat ou de permis d'environnement est introduite et instruite selon les règles applicables aux demandes de certificat ou de permis d'environnement relatives aux installations de classe IA ».

Dans sa version originale, cet article 12 comportait un 11° qui disposait qu'« un accusé de réception du dossier de demande de certificat ou de permis d'environnement ne peut être délivré en l'absence de l'accusé de réception de la demande ou de certificat d'urbanisme ». Ce point avait été inséré par un amendement du Gouvernement justifié par la considération qu'« il convient d'éviter une discordance dans le point départ des délais de procédure de projets mixtes ».

Ce point a cependant été abrogé par l'article 6, 3°, de l'ordonnance du 26 mars 2009.

L'exposé des motifs des modifications apportées par cette ordonnance du 26 mars 2009 mentionne notamment ce qui suit :

« - Or, depuis la réforme de la législation en 1997 [...], les procédures d'environnement et d'urbanisme dans ce cas-ci doivent être menées au même rythme et les décisions rendues en même temps. Le permis d'environnement n'est pas valable sans un permis d'urbanisme valable et *vice-versa*.

En cas de refus tacite du permis d'environnement, cela pose donc un réel problème pour les projets mixtes puisque le permis d'urbanisme délivré *a posteriori* n'a aucune validité.

Il est donc proposé pour éviter ces refus tacites préjudiciables pour le demandeur de faire démarrer les délais en même temps en garantissant un point de départ commun pour les délais en environnement et en urbanisme et de créer une interdépendance dans la computation des délais. Cette interdépendance apparaîtra dans les articles 32, 36, 43 et 47.

1.2. À l'article 12, il est proposé de supprimer l'interdépendance dans la complétude des dossiers des permis mixtes car inapplicable sur le plan pratique (Bruxelles Environnement ne peut déclarer son dossier permis d'environnement complet que quand la commune a déclaré le dossier urbanistique complet et *vice-versa*).

[...]

2.2. Également, dans les articles 32 et 43, les délais intermédiaires de délivrance des permis sont supprimés afin de simplifier pour le demandeur de permis le calcul du délai légal dans lequel son permis doit être délivré » (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, A.540/1, p. 2-3).

« - L'article 12, 11° actuel précise qu'en cas de projet mixte, un accusé de réception du dossier de demande de certificat/permis d'environnement ne peut être délivré en l'absence de l'accusé de réception de la demande de certificat/permis d'urbanisme. Cette obligation existe également dans la réglementation urbanistique, ce qui implique que pareille délivrance d'accusé de réception de dossier complet est matériellement impossible à appliquer en cas de projets mixtes.

Le 11° de l'article est donc abrogé pour supprimer l'interdépendance au niveau de la complétude des dossiers. Cette interdépendance est cependant remplacée par une interdépendance au niveau de la computation des délais de délivrance des permis. En d'autres termes, le dossier mixte sera considéré comme une entité à part entière, laquelle n'est officiellement complète (départ du délai de rigueur) :

- que lorsque les deux volets certificat d'environnement/permis d'environnement et certificat d'urbanisme/permis d'urbanisme sont déclarés complets pour les projets mixtes de classe IA (voir les modifications apportées aux articles 32 et 36 de l'ordonnance) et pour les projets mixtes de classe IB lorsqu'un certificat d'environnement a été antérieurement délivré (voir la modification à l'article 47) ;

- ou que lorsque le rapport d'incidences aura été déclaré complet par Bruxelles Environnement et, le cas échéant par l'AATL, pour les projets mixtes de classe IB en l'absence de certificat d'environnement existant (voir les modifications apportées aux articles 39 et 43) » (*Ibidem*, p. 7-8).

« - En outre, l'article 39 a été modifié de manière à imposer à l'Institut de notifier au demandeur, dans le délai prévu au § 2, sa décision de déclarer le rapport d'incidences complet » (*Ibidem*, p. 11).

« - Toutefois, le délai de rigueur de 160 jours prévu par l'article 43, § 2 pour la délivrance des certificats/permis d'environnement ne commencera à courir qu'à partir du moment où le rapport d'incidences aura été déclaré complet à la fois par Bruxelles Environnement et par l'AATL lorsque les demandes de certificat/permis d'environnement et les demandes de certificat/permis d'urbanisme requièrent toutes deux un tel rapport. Si seule la demande de certificat/permis d'environnement requiert ce rapport, le délai ne commencera à courir qu'à partir du moment où ledit rapport aura été déclaré complet par l'Institut » (*Ibidem*, p. 12).

Par ailleurs, les mêmes travaux parlementaires reprennent le résumé de la modification apportée à l'article 43 et son but comme suit :

<p>« 1° on simplifie la disposition au niveau des délais. On maintient le principe du délai global unique (ici 160 jours pour la délivrance du permis de classe IB) => on supprime les délais</p>	<p>« On clarifie, on règle un dysfonctionnement (= cas de refus tacites quand délais en urbanisme et en environnement ne démarraient pas en même temps) et on simplifie (= le délai</p>
--	---

intermédiaires, ces derniers induisant souvent le demandeur en erreur dans son estimation de la date de délivrance du permis. 2° on prévoit une nouvelle règle pour le point de départ des délais de délivrance quand permis mixte => formule selon laquelle les délais en urbanisme et en environnement démarrent en même temps et ainsi on évite les cas de refus tacites en environnement ».	unique) »
--	-----------

(Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, rapport fait au nom de la commission de l'Environnement, de la Conservation de la nature, de la Politique de l'eau et de l'Énergie, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, A.540/2, p. 29).

Le permis attaqué cite la décision du collège d'Environnement, qui déclare le recours irrecevable car tardif, comme suit :

- « En l'espèce, le 18 mai 2018, Bruxelles Environnement a délivré un accusé de réception de dossier complet et du caractère complet du rapport d'incidences. Le 6 août 2018, BUP a déclaré complet le dossier de demande de permis d'urbanisme et a déclaré conforme et complet le rapport d'incidences accompagnant la demande de permis d'urbanisme. L'accusé de réception déclarant conforme et complet le rapport d'incidences accompagnant la demande de permis d'urbanisme précise que ce rapport a été complété le 6 juin 2018.
[...]
En l'espèce, l'accusé de réception de dossier de demande de permis d'urbanisme complet, notifié le 6 août 2018 à la requérante, est intervenu au-delà du délai de trente jours de la réception par BUP des derniers documents manquants, visé à l'article 176, alinéa 4, du CoBAT, et est dès lors tardif.
En revanche, l'accusé de réception de dossier de demande de permis d'environnement complet et du caractère complet du rapport d'incidences, notifié le 18 mai 2018 après la réception par Bruxelles Environnement des compléments manquants début mai 2018, a été délivré dans le délai requis.
Il résulte de l'application de l'article 43, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 que le 18 mai 2018 [la date de notification dans le délai requis du caractère complet du rapport d'incidences par Bruxelles Environnement] est le point de départ du délai de 160 jours imposé à Bruxelles Environnement pour notifier sa décision. Ce délai s'achevait le 25 octobre 2018.
En vertu de l'article 43, § 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997, un refus tacite de permis d'environnement est intervenu le 25 octobre 2018.
[...]
À défaut de recours introduit dans les 30 jours du refus tacite du 25 octobre 2018, celui-ci est devenu définitif et le Collège d'environnement est sans compétence pour se saisir de la demande de permis d'environnement ».

Le permis attaqué est, quant à lui, motivé comme suit :

- « Considérant que l'article 43, § 2, de l'OPE, avant sa modification par l'ordonnance du 30 novembre 2017, prévoyait :
[...]
Considérant qu'en vertu de l'article 43, § 2, alinéa 4, ce n'est qu'en l'absence de notification du caractère complet ou incomplet du rapport d'incidences dans les délais prévus par Bruxelles Environnement et par l'Administration de

l'Aménagement du territoire et du Logement que le délai de 160 jours commence à courir après le 31^{ème} jour de l'attestation de dépôt ; qu'en l'espèce, seul l'accusé de réception du caractère complet du rapport d'incidences par Bruxelles Urbanisme Patrimoine a été délivré en dehors des délais prévus tandis que l'accusé de réception du caractère complet du rapport d'incidences par Bruxelles Environnement a été délivré dans les délais prévus à cet effet ; qu'en vertu d'une interprétation littérale du texte de l'article 43, § 2, alinéa 4, ce dernier ne pouvait s'appliquer en l'espèce ;

Considérant que cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires de l'ordonnance du 26 mars 2009 modifiant l'OPE ; qu'en effet, le commentaire de l'article 14 de cette ordonnance qui modifie l'article 43 de l'OPE précise :

“Toutefois le délai de rigueur de 160 jours prévu par l'article 43, § 2 pour la délivrance des certificats/permis d'environnement ne commencera à courir qu'à partir du moment où le rapport d'incidences aura été déclaré complet à la fois par Bruxelles Environnement et par l'AATL lorsque les demandes de certificat/permis d'environnement et les demandes de certificat/permis d'urbanisme requièrent toutes les deux un tel rapport.” [...]

Considérant que la procédure dans le cadre de projets mixtes implique notamment que les mesures particulières de publicité (enquête publique et commission de concertation) soient réalisées de manière conjointe pour la demande de permis d'environnement et la demande de permis d'urbanisme ; que ces mesures particulières de publicité ne peuvent être réalisées préalablement à la notification du caractère complet des deux dossiers (demande de permis d'urbanisme et demande de permis d'environnement) ; que si l'interprétation du collège d'Environnement devait être suivie, cela mènerait à de nombreux refus tacite de la demande de permis d'environnement en raison du dépassement des délais de rigueur de l'OPE et ce avant que les mesures particulières de publicité aient pu être organisées ;

Considérant qu'avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'OPE modifiant certaines législations connexes, les délais de procédure prévus par l'OPE étaient des délais de rigueur tandis que les délais de procédure prévus par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire étaient des délais d'ordre ; que l'absence de notification du caractère complet du rapport d'incidences dans les délais prévus à cet effet par l'administration en charge du traitement de la demande de permis d'urbanisme n'emportait aucune conséquence alors juridique pour la demande de permis d'urbanisme, si ce n'est la possibilité de saisir le Gouvernement ; Qu'en vertu du principe d'indépendance des polices administratives, l'absence de notification du caractère complet du rapport d'incidences dans les délais prévus à cet effet par l'administration en charge de la demande de permis d'urbanisme ne peut avoir un impact sur la procédure de délivrance des permis d'environnement ;

Considérant, par ailleurs, que l'article 43, § 2, de l'OPE a récemment été modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'OPE et modifiant certaines législations connexes ; que les travaux préparatoires précisent : “La modification proposée vise donc à supprimer les termes ‘dans les délais’ afin de faire courir les délais de délivrance du permis d'environnement dès la délivrance du second accusé de réception complet, qu'il ait été ou non délivré dans le délai”. ; que par conséquent, en vertu de la nouvelle version de l'article 43, § 2, de l'OPE qui est entré en vigueur le 1er septembre 2019, les délais de délivrance courent dès la délivrance du second accusé de réception complet, qu'il ait été ou non dans le délai ; qu'en raison de difficultés de traitement des demandes et des difficultés d'interprétation de l'article, 43, § 2, de l'OPE, en particulier lorsque Bruxelles Environnement délivrait son accusé de réception dans les délais alors que Bruxelles Patrimoine et Urbanisme Patrimoine le rendait hors délai, le législateur a modifié cet article et a privilégié l'interprétation défendue par le requérant ; bien que cet article dans sa version actuelle n'est pas applicable en l'espèce, sa modification permet de déterminer la volonté du législateur ».

Les parties ne contestent pas la chronologie reprise dans l'acte attaqué précité mais divergent quant au point de départ du délai de notification de la décision de première instance à prendre en considération.

En l'espèce, il s'agit d'un projet mixte nécessitant tant dans son volet urbanistique qu'environnemental un rapport d'incidences et l'accusé de réception d'un dossier complet n'a été délivré dans le délai qui lui était fixé que par l'une des deux autorités compétentes.

Il ressort des décisions intervenues et du recours que l'article 43, § 2, précité n'est pas clair et qu'il est sujet à interprétation.

Ainsi que les parties en conviennent, seuls les alinéas 2 et 4 de l'article 43, § 2, précité, concernent les projets mixtes pour lesquels tant le volet urbanistique que le volet environnemental nécessitent un rapport d'incidences.

S'agissant de son alinéa 4 précité, dans une lecture littérale, l'emploi des mots « dans les délais prévus à cet effet » suivi de l'utilisation de la conjonction « et » entre les deux autorités chargées de délivrer un accusé de réception de dossier complet indiquent que cette disposition ne vise que l'hypothèse de l'absence des deux accusés de réception dans les délais fixés. En effet, à la différence de la conjonction de coordination « ou » qui possède deux séries de sens différents correspondant à deux opérations logiques distinctes, la disjonction exclusive et la disjonction inclusive, la conjonction « et » est chargée d'unir des éléments de même statut et implique que ces deux éléments doivent être réunis.

Cette lecture est également appuyée par les travaux préparatoires précités desquels ressort l'intention du législateur d'éviter les refus tacites ainsi que les impossibilités de traiter l'une des demandes de permis d'urbanisme ou d'environnement en cas de projet mixte.

En outre, l'articulation des deux alinéas visés indique que le premier porte une règle générale de computation du délai de notification de la décision tandis que le second lui est dérogatoire et partant susceptible d'une interprétation restrictive.

Ainsi que le constate l'auteur de l'acte attaqué, l'application de l'article 43, § 2, alinéa 2, à l'hypothèse de l'espèce permet enfin de respecter l'indépendance des deux polices administratives. Elle aboutit à ne pas faire supporter à l'administration chargée de l'Environnement et soumise, avant l'entrée en vigueur

de l'ordonnance du 30 novembre 2017 précitée, à des délais de rigueur, les conséquences du non-respect des délais d'ordre prévus par le CoBAT.

La question préjudicielle sollicitée par la partie adverse à la Cour constitutionnelle porte sur une application de l'article 43, § 2, alinéa 4, précité à l'hypothèse de l'espèce. Dès lors que l'examen qui précède conduit à une application de l'article 43, § 2, alinéa 2, cette question n'est pas nécessaire à la solution du litige. Partant, il n'y a pas lieu de la poser.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

1. La requérante prend un second moyen « de la violation des articles 37 à 41 et 81 de l'OPE, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 8 et 8bis de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des principes de bonne administration, du principe de minutie, du principe de l'effet utile des mesures particulières de publicité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Elle estime que la partie adverse n'a pas pu statuer en connaissance de cause sur la base de l'étude de mobilité réalisée par le bureau *Aries consultants* de septembre 2019, qu'elle estime lacunaire et erronée.

Elle lui reproche de tenir compte erronément d'un report possible de stationnement en voirie et dans les parkings privés et publics, ce qui ne découle pas d'une analyse sérieuse et objective de la situation. Elle estime que l'étude sous-évalue la saturation en journée en considérant que les places le long de l'avenue du Port sont disponibles alors qu'elles sont en zone bleue ce qui limite la durée du stationnement et ce qui empêche leur accessibilité aux personnes disposant d'une carte de riverain ou d'une autre carte de stationnement. Elle est d'avis que, si ces places sont écartées, les possibilités de report de stationnement en voirie sont nulles en semaine et nettement moins élevées qu'indiquées en soirée.

Elle considère également que cette étude ne tient pas compte de la politique régionale en matière de stationnement, un report de stationnement en voirie allant à l'encontre de l'objectif de réduction de ce report énoncé dans le Plan

régional de politique de stationnement, de la déclaration de politique générale commune 2019-2024, le plan Good Move et le plan régional de développement durable (PRDD).

Elle critique ensuite l'inadéquation du report dans les parkings privés et publics situés dans un rayon d'un kilomètre. Elle imagine difficilement que les automobilistes seront réellement tentés d'utiliser ces parkings très éloignés du site, lesquels sont des alternatives privées. Elle relève que le parking sur le site de Tour et Taxis n'est pas pertinent en raison de sa saturation en journée et de son prix. Elle ajoute que le parking Bepark retenu par l'étude est situé à près de 16 minutes à pied et que le prix de ces parkings est rédhibitoire dans un des quartiers les plus pauvres de Bruxelles. Elle conclut que le report vers ces parkings n'est pas une solution réaliste qui puisse permettre d'absorber le parcage excédentaire.

Elle fait encore reproche à l'étude *Aries* de ne pas tenir compte de projets mis en œuvre récemment dans le quartier, lesquels prévoient la création de centaines de nouveaux logements dans la zone et sont déficitaires en stationnement au regard du règlement régional d'urbanisme (RRU).

Elle critique ensuite l'étude en ce qui concerne les bureaux, en ce que l'acte attaqué retient qu'ils sont situés en zone B dans le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie (CoBrACE) pour considérer que les seize emplacements prévus sont conformes à la législation. Selon elle, les surfaces de bureaux sont situées en zone d'accessibilité C de sorte que le projet présente un déficit de onze emplacements dédiés aux bureaux. Si elle concède qu'il s'agit de normes maximales, elle estime que l'autorité devait motiver en quoi un nombre inférieur est admis. Elle constate que tant l'auteur de l'étude que l'autorité se sont contentés d'avaliser le nombre d'emplacements réglementaires sans autre examen ou commentaire des besoins. Elle en déduit que l'autorité se trompe lorsqu'elle affirme que l'offre en emplacements de stationnement proposée pour les employés des différentes fonctions est suffisante au regard du type des fonctions et de leurs horaires de fonctionnement.

Sur la base de ces critiques, elle considère que le permis délivré n'est pas adéquatement motivé en ce qui concerne le stationnement en ce que ses motifs sont démentis ou reposent sur une analyse erronée de la situation ou ne répondent pas aux critiques qui ont été émises, dont les siennes. Elle pointe en particulier sa remarque quant à la prise en compte des autres projets dans un quartier dense où les équipements collectifs sont déjà saturés et dont elle relève la faible accessibilité en transports en commun de sorte que les habitants risquent fort de recourir à l'usage de la voiture.

2. En réplique, elle critique la distinction faite par l'intervenante entre le stationnement direct et le stationnement indirect. Elle estime que celle-ci ne ressort ni d'une disposition normative ni de l'acte attaqué. Elle affirme que le risque d'un report de parking causera inévitablement un préjudice aux habitants du quartier et qu'elle ne sollicite pas une augmentation du nombre d'emplacements mais une redéfinition globale du projet de manière à répondre à ses propres besoins sans impacter de manière disproportionnée le quartier. Elle est d'avis qu'une telle critique s'inscrit bien dans le cadre de ses statuts.

Elle constate que les parties adverse et intervenante ne réfutent pas que globalement le nombre d'emplacements prévus dans le projet ne suffira pas à répondre à la demande, particulièrement en ce qui concerne les visiteurs des logements ou les clients de l'hôtel. Elle estime que cette demande est sous-estimée dans l'étude *Aries* en ce que le nombre de voitures par habitant cache des disparités importantes notamment en lien avec les revenus disponibles dont l'étude précitée ne tient pas compte.

Elle maintient ses critiques concernant la prise en compte de l'ensemble des places de l'avenue du Port dans l'examen des possibilités de report, alors qu'un permis d'urbanisme a été délivré pour son réaménagement avec la suppression de nombreuses places de stationnement.

S'agissant des dispositions du plan régional de stationnement qu'elle vise, elle relève qu'elles font partie de son volet réglementaire. Elle soutient qu'il n'est pas démontré que la partie adverse a confronté les objectifs, dont celui de la diminution de l'utilisation de la voiture, à ceux relatifs au report du stationnement en voirie. Elle est d'avis que rien ne justifie que celle-ci fasse primer certains objectifs sur d'autres.

Elle complète sa critique du recours aux parkings privés en détaillant les possibilités restreintes de location par mois, certains étant fermés ou sur liste d'attente.

S'agissant de l'effet cumulatif, elle affirme que les projets qu'elle vise sont proches et que ceux situés juste en face de l'autre côté du canal seront facilement reliés par la passerelle Picard lorsqu'elle sera mise en œuvre.

Selon elle, le classement des bureaux en zone B et C démontre que le projet n'est pas totalement bien desservi en transports publics en manière telle qu'il est plausible que la part modale de la voiture des employés soit élevée et que l'étude

n'examine pas la demande concrète d'emplacements pour les bureaux au regard des fonctions qui vont y être accueillies.

Sur la motivation, elle renvoie à sa requête.

3. Dans son dernier mémoire, s'agissant des parkings privés situés dans un rayon d'un kilomètre, elle constate que le chargé d'étude estime, à propos des parkings BePark, que « ces parkings constituent également une offre en stationnement qui pourra être valorisé par les occupants du projet (et notamment les habitants des logements) ».

Elle en déduit que, pour le chargé d'études, ces parkings constituent une solution de substitution lorsque l'offre en stationnement du projet sera déficitaire, ce qui sera le cas tant lorsque le projet accueille de nombreux visiteurs externes qu'en période d'exploitation normale du site. Elle estime que les occupants seront donc confrontés, au quotidien, à un déficit qui ne pourra, au vu de la distance, être adéquatement compensé par ces parkings BePark. Selon elle, le plus probable est que les emplacements situés en voirie dans le voisinage seront accaparés par cette demande excédentaire, au détriment des riverains.

Elle insiste sur le fait que le projet est situé en zone B, à tendance C, au CoBrACE pour affirmer que, par définition, la desserte du site en transport en commun n'est pas optimale.

V.2. Appréciation

Il est constant qu'un rapport d'incidences sur l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité d'évaluer en toute connaissance de cause les incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Il doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les lacunes dans un rapport d'incidences ne vicient toutefois la décision de l'autorité que si elles sont importantes, c'est-à-dire si elles n'ont pas permis à celle-ci, fût-ce approximativement, d'apprécier la nature et les effets des travaux projetés sur l'environnement. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte du rapport d'incidences sur l'environnement pour évaluer les incidences du projet, elle peut également s'informer d'une autre manière pour obtenir d'éventuelles informations manquantes.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause les données techniques du rapport d'incidences lorsqu'aucune des instances spécialisées

consultées n'a remis en cause la qualité et les données de ce rapport, hors le cas d'une erreur manifeste d'appréciation.

De même, 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. Cependant, lorsqu'au cours de l'instruction de la demande, des observations précises sont formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

Ainsi, lorsque des objections déterminantes sont formulées notamment dans le cadre de l'enquête publique, lesquelles sont postérieures au rapport d'incidences et critiquent celui-ci de manière particulièrement étayée, répondre à de telles objections par des considérations générales, en se référant au contenu du rapport, est insuffisant. En d'autres termes, dès lors que le rapport d'incidences a lui-même contribué à ce que de telles objections soient formulées, répondre à ces objections de manière générale, par un renvoi à l'objet qui les suscite, ne peut pas emporter une motivation adéquate. La réponse doit être à l'image de telles objections.

Par ailleurs, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative.

En l'espèce, le projet prévoit la création de 216 logements, de trois commerces (628 m²), de bureaux (1.590 m²), d'une crèche (264 m²), d'un local associatif (187 m²) et d'un hôtel de 139 chambres. Pour répondre aux besoins en stationnement de voitures, il est prévu 200 emplacements en sous-sol (161 pour les logements, 16 pour les bureaux, 10 pour les employés des commerces, de l'hôtel et de la crèche, 13 pour les visiteurs de l'hôtel) et 4 « drop off » en voirie.

La partie requérante critique l'évaluation des possibilités de stationnement en voirie autour du site opérée dans l'étude de mobilité réalisée par *Aries* en 2019. Il convient tout d'abord de constater qu'il ressort de cette étude que les possibilités de stationnement en voirie ne sont évaluées qu'en ce qui concerne les besoins de stationnement des visiteurs des logements et des autres fonctions prévues, soit le stationnement « indirect », après avoir constaté que le stationnement « direct » soit celui nécessité par les occupants eux-mêmes ou les travailleurs des bureaux, commerces, hôtel et crèche, sont suffisants. En ce qui concerne ces visiteurs, il est indiqué que le besoin en places de stationnement extérieures au projet s'élève à onze emplacements pour les logements et cinq pour l'hôtel. Le chargé d'études constate que l'offre de parkings privés dans un rayon d'un kilomètre est de 176 emplacements. À supposer que l'offre d'emplacements en voirie ait été surévaluée, comme le soutient la partie requérante, il n'est pas pour autant établi que la partie adverse a été induite en erreur quant aux possibilités disponibles aux alentours. À cet égard, les considérations de la partie requérante quant aux prix de ces parkings privés sont erronées puisqu'elles portent sur une utilisation par les futurs occupants ou des riverains et non par des visiteurs.

En ce qui concerne les effets cumulés avec les autres projets cités par la requérante, lesquels n'auraient pas pu être pris en considération dans l'étude de mobilité parce qu'ils n'étaient pas encore en activité, la requérante n'établit pas que les reports de stationnement de ceux-ci sont tels que la partie adverse a nécessairement été induite en erreur dans l'examen du présent projet. Par ailleurs, le raisonnement de la requérante conduit à considérer qu'un auteur de projet doit actualiser en permanence l'étude des impacts environnementaux de celui-ci jusqu'à la date de délivrance du permis. Une telle exigence apparaît disproportionnée et conduit à paralyser toute instruction d'une demande de permis d'environnement.

En ce qui concerne les bureaux, le chargé d'étude *Aries* et ensuite la partie adverse ont estimé que, conformément à l'article 2.3.53, § 6, du CoBrACE, il fallait tenir compte de l'entrée donnant dans la zone la plus restrictive, soit la zone B, le projet se situant à la fois dans cette zone d'accessibilité et dans la zone C. En tout état de cause, il s'agit du nombre maximum d'emplacements sans prévoir un nombre minimum.

En outre, l'acte attaqué est motivé comme suit en ce qui concerne le stationnement :

- « Considérant que la majorité des contestations émises lors de l'enquête publique concernent le permis d'urbanisme et qu'il n'y sera dès lors pas répondu dans la présente décision ;
Considérant cependant que les remarques portant sur le manque de parking et les problèmes de mobilité engendrés pour le quartier sont relatives au permis d'environnement ;
Considérant que le projet modifié prévoit :
- la diminution du nombre de logements pour le même nombre d'emplacements de stationnement ;
 - La suppression du principe de mutualisation des emplacements de stationnement ;
 - La suppression de la salle de sport.
- Considérant que l'offre en emplacements de stationnement proposée pour les employés des différentes fonctions est suffisante au regard du type de fonctions et de leurs horaires de fonctionnement ;
Considérant que concernant les clients de l'hôtel, l'offre permet de répondre à 70 % de la demande ; que le demandeur s'engage à mettre en place des mesures de sensibilisation/communication pour les clients (accessibilité en transports en commun, localisation des parkings publics) ; que des emplacements de dépose-minute sont également prévus en surface ;
Considérant que les commerces proposés sont de type commerces de proximité avec une clientèle locale et certains auront leurs activités en soirée, moment auquel la pression en stationnement en rue est moins élevée ;
Considérant qu'il convient de favoriser le transfert modal de la voiture vers d'autres moyens de transport alternatifs (vélos, train, tram, bus,...) afin d'atteindre les objectifs régionaux en matière de mobilité et de réduction des gaz à effet de serre ; que le projet prévoit 448 emplacements vélo répartis entre les différentes fonctions afin de proposer une mobilité alternative ainsi que 9 autos et 46 vélos partagés destinés aux habitants du projet ».

Il ressort de la motivation précitée que la partie adverse a souhaité favoriser le transfert modal de la voiture vers d'autres modes de déplacements afin d'atteindre précisément les objectifs régionaux. Elle constate dans ce cadre que le projet prévoit non seulement un grand nombre d'emplacements pour des vélos mais également des voitures et des vélos partagés. Cette offre est de nature à justifier que le nombre d'emplacements de stationnement « direct » pour les voitures soit inférieur à ce que prévoit le Titre VIII du RRU.

Ce motif qui n'est pas critiqué repose notamment sur l'étude de stationnement du rapport d'incidences et sur l'étude de mobilité du bureau *Aries*. À cet égard, il résulte de ce qui précède que la partie requérante ne démontre pas que ses éventuelles lacunes ou erreurs, à les supposer avérées, ont pu induire en erreur la partie adverse dans son appréciation.

La partie requérante en omettant de prendre en considération ce motif ne démontre pas que la partie adverse a été induite en erreur quant à la capacité du projet d'accueillir l'essentiel du stationnement qu'il génère.

Par ailleurs, compte tenu des possibilités de stationnement qui existent pour les visiteurs en voirie ou dans des parkings privés payants à proximité, particulièrement en soirée, ainsi que la bonne desserte en transports en commun, laquelle n'est pas sérieusement contestée par la requérante, il n'est pas démontré que la partie adverse n'a pu raisonnablement considérer que l'impact du projet en termes de mobilité était acceptable.

Par conséquent, le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande pour un montant de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 janvier 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,

présidente de chambre,

Marc Joassart,
Lionel Renders,
Caroline Hugé,

Le Greffier,

Caroline Hugé

conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

La Présidente,

Anne-Françoise Bolly