

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.429 du 20 février 2025

A. 230.548/XV-4.405

En cause :

1. **la société anonyme TOUR DES FINANCES,**
2. **la société anonyme ARQUUS CAPITAL,**
anciennement dénommée FINANCIETOREN,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Olivier DI GIACOMO et
Renaud SMAL, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas HAZARD et
Dominique VERMER, avocats,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme RAC 1,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Aline FADIE et
Charles PONCELET, avocats,
rue de la Régence, 58/8
1000 Bruxelles,
2. **la société anonyme RAC 4,**
3. **la société anonyme RAC 6,**
ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Benoit GORS et
Michel KAROLINSKI, avocats,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.
4. **l'association sans but lucratif INTER-
ENVIRONNEMENT BRUXELLES,**
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 mai 2020, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2020 □ déclarant irrecevables les recours introduits par les sociétés anonymes Rac 2, Rac 4 et Financietoren et recevable et partiellement fondé le recours introduit par la société anonyme Rac 1 contre la décision du collège d'Environnement du 11 février 2019 déclarant recevable mais non fondé leur recours contre le refus tacite découlant de l'absence de décision de Bruxelles Environnement par rapport à leur demande de permis d'environnement visant à exploiter diverses installations classées dans un futur complexe immobilier à aménager sur le site de la Cité administrative de l'État, délimité par la rue Royale, le boulevard du Jardin Botanique, le boulevard Pacheco, la rue de la Banque et la rue de Ligne à Bruxelles □ » et d'autre part, la suspension de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 248.632 du 16 octobre 2020 a accueilli les requêtes en intervention introduites par les sociétés anonymes Rac1, Rac4 et Rac6 et l'association sans but lucratif Inter-Environnement Bruxelles, rejeté la requête en intervention introduite par la société anonyme Rac4 Development, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention des deuxième, troisième et quatrième parties intervenantes 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 3 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 février 2025.

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

M^e Olivier Di Giacomo, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Justine Decolle, *loco* M^{es} Thomas Hazard et Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Emily Harrop, *loco* M^{es} Aline Fadie et Charles Poncelet, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, M^e Alexandre Deville, *loco* M^{es} Benoit Gors et Michel Karolinski, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes, et M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la quatrième 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

Les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt n° 248.632, précité (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.632). Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

Les requérantes prennent un premier moyen « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, du principe de minutie, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elles exposent que la partie adverse n'était plus compétente pour statuer sur la partie de la première demande de permis d'environnement relative aux parkings A et B car, en raison de l'introduction postérieure de la seconde demande de permis d'environnement, le 30 novembre 2017, ainsi qu'à l'obtention et à la mise en œuvre du permis délivré, les

demandereses de permis avaient tacitement mais certainement renoncé à leur première demande relative aux installations existantes des parkings A et B, modifiant ainsi la première demande au cours de la procédure d'instruction. Elles affirment que les deux demandes, qui ont été introduites à propos des mêmes parcelles, concernent les parkings A et B, pour des projets différents et incompatibles. Elles constatent que le permis d'environnement relatif à la seconde demande, accordé le 27 novembre 2019 pour une durée de quinze années, est devenu définitif et autorise l'exploitation des parkings A et B pour un total de 1533 emplacements. Elles ajoutent qu'il a fait l'objet d'une mise en œuvre immédiate, la proposition de réaménagement qu'il prévoyait ayant été envoyée. Elles relèvent que le permis attaqué s'inscrit « dans le cadre du futur réaménagement du site de la cité administrative » et prévoit également une entrée en vigueur immédiate, alors qu'il n'autorise l'exploitation que de 564 emplacements pour le parking A et 731 emplacements pour le parking B, soit un total de 1295 emplacements. Elles concluent que la renonciation définitive et certaine des demanderesses de permis à leur première demande se déduit de l'introduction de la seconde demande, de la mise en œuvre volontaire du permis délivré le 27 novembre 2019 et de l'incompatibilité des deux permis. Selon elles, la partie adverse devait déclarer sans objet la première demande en tant qu'elle porte sur l'exploitation des deux parkings.

Dans une seconde branche, elles font grief à la partie adverse de ne pas motiver la décision attaquée quant à la question de l'incidence du permis d'environnement du 27 novembre 2019 sur celui qu'elle délivre. Elles sont d'avis qu'existent des motifs contradictoires entre l'acte attaqué et le permis précité. Elles affirment que la partie adverse devait s'expliquer sur le fait que le permis précédemment délivré autorise un nombre sensiblement plus élevé de places de stationnement pour une durée de quinze années et est déjà mis en œuvre, alors qu'elle prévoit une entrée en vigueur immédiate du permis attaqué.

En réplique, sur la première branche, elles soutiennent que c'est précisément parce que les deux demandes introduites sont différentes pour ce qui concerne les parkings A et B que la mise en œuvre, sans aucune réserve, du permis délivré le 27 novembre 2019 a nécessairement impliqué une renonciation implicite mais certaine à la première demande de permis en tant qu'elle porte sur ces mêmes parkings. Elles estiment que la circonstance que les demanderesses de permis ont déposé des amendements à leur première demande après avoir introduit la seconde ou ont adressé un courrier le 11 décembre 2019, au gouvernement de la partie adverse n'infirme pas leur argumentation. Selon elles, la renonciation est intervenue ensuite lors de la mise en œuvre du permis du 27 novembre 2019.

Elles affirment que la thèse selon laquelle les demandes ont été articulées temporellement et portent sur des projets successifs ne trouve aucun appui ni dans la seconde demande ni dans le permis du 27 novembre 2019, lequel ne peut être considéré comme temporaire ou subsidiaire à celui attaqué. Elles soutiennent ne pas prétendre à la renonciation du permis mais bien à celle de la première demande en tant qu'elle concerne les parkings A et B, ce qui est différent. Elles estiment que la modification d'une condition d'exploitation du permis du 27 novembre 2019, décidée par Bruxelles Environnement le 4 mai 2020, soit postérieurement à l'acte attaqué, démontre que cette administration n'a jamais considéré que ce dernier s'était substitué au premier. Quant au refus de la demande de scission du 1^{er} décembre 2020, elles sont d'avis qu'il est justifié par le courrier de la seconde d'entre elles du 9 novembre 2020 dans lequel celle-ci s'est opposée à la scission au motif qu'elle avait renoncé à la demande concernant les parkings A et B de sorte que le permis du 13 février 2020 était irrégulier. Elles se réfèrent encore au courriel adressé le 14 juin 2020 par le syndic de l'assemblée de copropriétaires du parking B à Bruxelles Environnement pour indiquer que les conditions relatives à la sécurité et à la prévention des incendies du permis du 27 novembre 2019 étaient respectées. Elles en déduisent que des actes d'exécution du premier permis délivré ont bien été posés.

Sur la seconde branche, elles font valoir qu'elles ne prétendent pas que la partie adverse a opéré un revirement d'attitude. Elles affirment que dès lors qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le premier permis faisait partie de l'ordonnancement juridique et sortait ses effets juridiques, la partie adverse devait exposer les raisons pour lesquelles elle estimait pouvoir encore statuer sur le chef de la demande liés aux parkings A et B et expliquer sa décision au regard des motifs du permis du 27 novembre 2019. Elles renvoient sur ce point à leur troisième moyen.

Dans leur dernier mémoire, sur la première branche, elles estiment que les considérants de l'acte attaqué qui reprennent la chronologie factuelle de l'introduction des deux demandes ne peuvent justifier à suffisance les raisons pour lesquelles la partie adverse a estimé que les demanderesse en permis n'ont pas renoncé à la première demande en ce qu'elle porte sur les parkings A et B et qu'elle était toujours bien compétente pour statuer sur ce chef de demande.

Elles affirment que, pour être bien motivé, l'acte attaqué devait avoir égard aux éléments factuels et juridiques suivants qu'elles considèrent fondamentaux pour apprécier la question de savoir, si au jour où l'acte attaqué a été pris, la partie adverse était encore compétente pour statuer :

- « o les demandes de permis sont différentes et incompatibles en ce qui concerne les parkings A et B. Elles ne portent pas sur le même nombre d’emplacements projetés, ni ne prévoient le même aménagement ;
- o la seconde procédure administrative a été clôturée en premier et a donné lieu à la délivrance du permis d’environnement du 27 novembre 2019. Ce permis est donc antérieur à la clôture de la première procédure qui a abouti à la délivrance de l’acte attaqué ;
- o le permis d’environnement du 27 novembre 2019 est devenu définitif à l’expiration du délai de recours dont il pouvait faire l’objet devant le gouvernement bruxellois. Aucun recours administratif n’a, en effet, été introduit à l’encontre de ce permis dans ce délai ;
- o ce permis d’environnement est entré en vigueur dès sa délivrance et a été délivré pour une période complète de 15 ans ;
- o enfin et ce point est très important, les quatre titulaires de ce permis l’ont mis en œuvre le 31 janvier 2020, soit avant l’adoption de l’acte attaqué et ce, sans réserve, notamment quant à sa durée ».

Elles maintiennent qu’aucun élément ne permet de conclure que les demandes portent sur des projets successifs. Elles affirment que l’attitude des demanderesses de permis infirme d’ailleurs cette thèse puisqu’elles n’ont exécuté que le permis accordé le 27 novembre 2019, sous le contrôle de Bruxelles Environnement.

Elles constatent que le permis d’urbanisme du 6 août 2019 a été annulé par l’arrêt n° 255.235 du 9 décembre 2022, ce qui implique que le permis d’environnement attaqué est en tout état de cause suspendu, en application de l’article 12, 7°, de l’ordonnance sur le permis d’environnement. Elles relèvent que, cependant, l’exploitation des parkings s’est poursuivie, ce qui atteste que celle-ci a lieu en exécution du permis du 27 novembre 2019. Elles en déduisent que l’objectif n’a jamais été d’y substituer le permis attaqué.

Sur la seconde branche, elles écrivent qu’il est juridiquement admis que deux permis d’environnement portant sur les mêmes installations ne peuvent coexister. Elles constatent que, par l’entrée en vigueur immédiate du permis attaqué, deux permis d’environnement délivrés par deux autorités distinctes autorisant les mêmes installations mais à des conditions différentes coexistent pendant une période de quinze ans débutant à quelques mois d’intervalle. Elles en déduisent que celui qui a été délivré en second lieu devait être motivé quant à ses incidences sur le premier.

IV.2. Appréciation

Sur la première branche

L’introduction d’une nouvelle demande de permis d’environnement ne peut être interprétée comme une renonciation à la première demande de permis

qu'en tenant compte des circonstances de la cause. La renonciation implicite mais certaine ne peut se déduire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation. Dans l'hypothèse de demandes de permis d'environnement, la circonstance que les demandes consécutives concernent les mêmes parcelles pour un projet différent ne les rend pas nécessairement incompatibles dès lors que les exploitations autorisées selon des modalités différentes peuvent se succéder dans le temps.

En l'espèce, il ressort du procès-verbal du comité d'accompagnement du 21 mars 2019 de clôture de l'étude d'incidences relative à la seconde demande de permis d'environnement, qui est joint au dossier administratif, ce qui suit :

« Particularités du projet et de l'étude

La présente étude d'incidences a été réalisée dans [le] cadre du renouvellement du permis de classe 1A qui couvre actuellement les parkings A et B de la Cité administrative de l'État.

La demande de permis a été introduite dans l'objectif de poursuivre l'exploitation des installations et de régulariser certaines modifications pour les parkings A et B, à l'exception de l'étage -1 du parking B qui ne fait pas partie de la demande et qui est couvert par un permis d'environnement de classe 1B délivré à la Police Fédérale. Aucun nouvel aménagement n'est prévu par rapport à la situation existante de fait au niveau des parkings A et B.

Ces parkings sont actuellement exploités d'une part en tant que parking public et en tant que parking de bureaux (Police et Tour des Finances).

La présente demande a été précédée d'une demande de permis mixte (projet BELAIR) visant le développement d'un projet d'urbanisation en surface de la Cité administrative et visant un réaménagement des parkings A et B dans le socle. La présente procédure a pour objectif de couvrir les parkings existants dans l'hypothèse où cette procédure de demande de permis mixte n'aboutirait pas ».

Par ailleurs, postérieurement à l'introduction de la seconde demande de permis d'environnement portant sur l'exploitation des deux parkings, les demanderesses de permis dans le cadre de la première demande ont maintenu leur intention d'obtenir celui-ci en participant activement aux différentes phases de la procédure administrative et en introduisant notamment un recours, le 28 février 2019, auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contre la décision du collège d'Environnement du 11 février 2019.

Enfin, la partie adverse connaissait le contexte dans lequel elle statuant sur le recours introduit, et plus particulièrement l'existence du permis d'environnement délivré le 27 novembre 2019, comme en témoignent les considérants suivants du permis attaqué :

« Considérant que la présente demande de permis d'environnement dans le cadre du projet mixte visant le développement d'un projet d'urbanisation de la Cité administrative a été suivie par une demande de renouvellement de permis

d'environnement de classe 1A pour l'exploitation des parkings A et B, étant donné que le permis d'environnement pour l'exploitation de ces parkings venait à échéance ;

Considérant que cette demande de renouvellement était nécessaire pour continuer l'exploitation des parkings A et B jusqu'à la future urbanisation du site de la Cité administrative de l'État ;

Considérant que le permis d'environnement délivré par le Collège d'environnement concerne l'exploitation des parkings A et B tels qu'exploités auparavant et ne considère pas la future urbanisation du site de la Cité administrative de l'État ;

Considérant que le projet de réaménagement de la Cité administrative comprend le réaménagement des parkings existants, une modification de la répartition des emplacements et l'exploitation d'un nombre supérieur d'emplacements ;

Considérant que la présente décision examine la demande de permis d'environnement dans le cadre du futur réaménagement du site de la Cité administrative ».

Par leur recours, postérieur à l'introduction de leur seconde demande, les demanderesses de permis ont clairement manifesté leur intention de ne pas renoncer à leur demande de permis d'environnement introduite dans le cadre du projet mixte visé, en ce qui concerne les parkings A et B.

En outre, les deux permis, même s'ils sont d'une durée de quinze années débutant à quelques mois d'intervalle, prennent place dans des contextes différents et peuvent, par conséquent, se succéder sans être pour autant incompatibles. En effet, le permis attaqué ne peut être mis en œuvre que lorsque le permis d'urbanisme du projet de réaménagement de la Cité administrative dont il autorise l'exploitation est délivré et exécuté. Les parties requérantes en sont d'ailleurs bien conscientes dès lors qu'elles soulignent dans leur dernier mémoire qu'à la suite de l'annulation de ce permis d'urbanisme du 6 août 2019 par un arrêt n° 255.235 du 9 décembre 2022, le permis d'environnement attaqué est suspendu en application de l'article 12, 7°, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. En revanche, le permis d'environnement délivré le 27 novembre 2019 autorise le renouvellement du permis d'exploitation des deux parkings dans un contexte d'aménagement de la Cité administrative inchangé. Seul celui-ci est actuellement susceptible d'exécution, raison pour laquelle les bénéficiaires des deux permis l'ont mis en œuvre.

Il en résulte que les deux demandes de permis ne sont pas incompatibles. La partie adverse était bien compétente pour examiner la demande de permis d'environnement, y compris en ce qu'elle porte sur l'exploitation des deux parkings A et B.

La première branche n'est pas fondée.

Sur la seconde branche

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.

De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

En l'espèce, la motivation précitée de l'acte attaqué permet de constater que l'autorité de recours a statué en parfaite connaissance de cause du contexte juridique et factuel. Dès lors que le permis d'environnement qu'elle accorde est relatif à un projet mixte, il ne permet l'exploitation des parkings A et B, selon les modalités fixées, qu'à partir de l'exécution du permis d'urbanisme de réaménagement de la Cité administrative auquel il est lié. Partant, elle n'était pas tenue de motiver plus avant ce permis au regard de celui accordé le 27 novembre 2019, celui-ci ayant un objet différent à savoir l'exploitation des deux parkings dans un contexte d'aménagement existant de la Cité administrative.

La seconde branche n'est pas fondée.

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

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les requérantes prennent un deuxième moyen de « la violation des articles 56 et 57 de l'OPE, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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 ».

Dans une première branche, elles critiquent la condition du permis attaqué qui réduit le nombre d'emplacements de stationnement pour les niveaux - 1 et - 2 du parking A. Selon elles, l'autorité devait se prononcer sur la demande telle qu'elle lui était soumise. Elles rappellent que les conditions imposées dans un permis d'environnement ne peuvent être substantielles, c'est-à-dire qu'elles doivent se limiter à des aspects secondaires ou accessoires du projet présenté dans la demande. Elles estiment qu'en l'espèce, les diminutions de 27 % pour les parkings A et B considérés globalement, de 40, 5 % pour le parking A considéré dans son ensemble et de 53,5 % pour ses niveaux - 1 et - 2, ne peuvent être considérées comme secondaires ou accessoires.

Dans une deuxième branche, elles critiquent la condition qui impose le dépôt de plans modificatifs après la délivrance du permis. Elles sont d'avis que la partie adverse n'a pas pu se prononcer en toute connaissance de cause et qu'elle laisse une importante marge de manœuvre aux bénéficiaires du permis. Elles rappellent que si l'article 56 de l'OPE prévoit la possibilité d'assortir un permis d'environnement de conditions particulières d'exploitation, celles-ci doivent être suffisamment précises et elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans son exécution quant à l'opportunité de s'y conformer. Elles rappellent également l'article 57 de la même ordonnance qui prévoit que « lorsque les conditions d'exploiter, que l'autorité compétente a l'intention d'imposer, impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande qui n'affectent pas son objet, le permis d'environnement peut être octroyé dès réception des plans modifiés sans avoir à soumettre ceux-ci, à nouveau aux actes d'instruction auxquels la demande a donné lieu ». Elles en déduisent que le permis ne peut être délivré qu'après réception des plans modifiés. Elles considèrent que par la condition visée, la partie adverse s'est aussi privée de la possibilité de vérifier elle-même l'admissibilité du réaménagement à mettre en œuvre et a abandonné une partie de

son pouvoir d'appréciation à Bruxelles Environnement tout en laissant aux bénéficiaires du permis une importante marge d'appréciation.

Dans une troisième branche, elles relèvent que l'effet utile des mesures particulières de publicité implique que lorsqu'un projet soumis une première fois à de telles mesures fait l'objet d'une modification qui n'est pas accessoire, il doit être soumis à nouveau aux mesures particulières de publicité. Elles estiment qu'en l'espèce, le projet est substantiellement modifié par la réduction de la capacité du parking imposée et qu'en conséquence, il aurait dû être soumis à de nouvelles mesures particulières de publicité. Elles sont d'avis que cette conclusion s'impose même dans l'hypothèse où la condition pourrait s'appuyer sur l'évaluation des incidences ou sur des réclamations. Selon elles, lorsque la modification apportée est substantielle, une nouvelle enquête publique peut susciter de nouvelles observations ou la commission de concertation peut faire valoir de nouvelles remarques sur le projet modifié.

En réplique, en réponse à une exception d'irrecevabilité soulevée, elles affirment que leur moyen est recevable en ses trois branches dès lors que les critiques touchent tant à la compétence de la partie adverse qu'à l'objet de l'acte attaqué et à la non-réitération des mesures de publicité, lesquels sont susceptibles d'exercer une influence sur la décision prise.

Sur la première branche, elles soutiennent que ni l'autorité de première instance ni l'autorité de recours ne peuvent modifier l'objet de la demande ou imposer des conditions qui ne sont ni accessoires ni secondaires. Elles estiment qu'il importe peu que la diminution de la capacité soit motivée ou ne modifie pas la classe dont relève le projet. Elles sont d'avis que le caractère substantiel ou secondaire de la condition ne peut être apprécié à l'aune du permis d'environnement dans son ensemble dès lors que celui-ci porte sur des éléments distincts et que les emplacements des niveaux - 1 et - 2 du parking A reçoivent une destination spécifique étant réservés aux employés de la Tour des finances. Elles affirment que la distinction entre un octroi partiel ou un octroi conditionnel est totalement étrangère à l'acte attaqué dès lors que la diminution de la capacité est imposée à titre de condition dans l'acte attaqué. Elles ajoutent que la distinction est purement formelle et que, dans les deux cas, une telle diminution ne peut se concevoir que si sa portée est accessoire et secondaire.

Sur la deuxième branche, elles reprochent à l'acte attaqué de ne pas déterminer les modalités concrètes du réaménagement des niveaux, de sorte que l'exploitant dispose d'une large marge de manœuvre pour le réaliser. Elles affirment

que l'examen de l'autorité compétente doit notamment porter sur l'aménagement interne des installations et que cela se déduit de la composition du dossier de demande de permis d'environnement, défini par l'article 10 de l'OPE et de l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement du 9 juillet 2019 déterminant la composition du dossier de déclaration et de demande de certificat et de permis d'environnement, lesquels prévoient la production de plans des installations. Selon elles, la modification de l'agencement interne du parking constitue à l'évidence une transformation au sens de l'article 7bis de l'ordonnance précitée qui doit faire l'objet d'une notification préalable à la suite de laquelle l'autorité peut imposer l'introduction d'une nouvelle demande de permis ou décider d'une modification des conditions d'exploitation. Elles concluent que la partie adverse a irrégulièrement renoncé à exercer une partie de sa compétence au profit de l'exploitant et de Bruxelles Environnement et s'est placée dans l'impossibilité de statuer en connaissance de cause.

Sur la troisième branche, elles affirment que la modification du nombre d'emplacements implique le dépôt de plans modificatifs de telle sorte que l'article 57 de l'OPE précité est applicable. Elles sont d'avis que le caractère substantiel de la modification est démontré de sorte qu'il importe peu que la réduction du nombre d'emplacements puisse s'appuyer sur l'évaluation des incidences ou certaines réclamations émises lors de l'enquête publique. Selon elles, au demeurant, une nouvelle enquête publique aurait pu susciter de nouvelles observations du public ou un avis différent de la commission de concertation.

Dans leur dernier mémoire, sur les deux premières branches, en réponse au rapport qui conclut au défaut d'intérêt, elles estiment que, conformément aux principes et dispositions visés au moyen, la partie adverse n'était pas autorisée à assortir le permis attaqué d'une condition réduisant de manière substantielle le nombre d'emplacements de stationnement visé dans la demande mais qu'il ne peut être déduit que si la partie adverse avait respecté ces principes et dispositions, elle aurait nécessairement refusé le permis. Selon elles, la partie adverse « aurait pu tout aussi bien considérer, qu'à défaut de pouvoir assortir le permis d'une telle condition, il était préférable de délivrer le permis tel qu'il était sollicité ». Elles ajoutent qu'un refus pur et simple du permis aurait rencontré leur intérêt puisqu'existe le permis du 27 novembre 2019.

Sur la troisième branche, elles affirment à nouveau que la condition opère une modification substantielle de l'installation dès lors que le parking A est amputé de 383 emplacements, ce qui « revient à réduire la capacité de ce parking de +/- 60 % par (rapport) à ce que prévoit le CoBrACE ». Elles affirment que cette

diminution drastique provoquera un report en voirie du stationnement, laquelle est déjà saturée en situation existante. Elles soutiennent qu'une modification substantielle doit être à nouveau soumise à enquête publique, même lorsqu'elle est inspirée par une réclamation antérieurement déposée. Selon elles, une analyse contraire est inacceptable au regard des articles 6.1 et 6.2 de la directive 2011/92/CE sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

V.2. Appréciation

Sur la première branche

Il ressort du dispositif de l'acte attaqué que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale délivre le permis d'environnement pour l'exploitation notamment de l'installation classée suivante : « Des parkings couverts de 564 et 731 emplacements (rubrique 224, installations de classe 1A) ». Il est ensuite précisé à l'article 4 relatif aux conditions d'exploitation que pour le 30 avril 2020, les bénéficiaires doivent transmettre à Bruxelles Environnement « une proposition de réaménagement des parkings A et B afin de respecter le nombre d'emplacements autorisés ».

Ainsi, en ce qui concerne l'exploitation des parkings A et B, le permis d'environnement n'est pas délivré sous « une condition qui réduit substantiellement le nombre d'emplacements de stationnement » mais est accordé pour les installations classées sollicitées tout en limitant leur capacité. Une telle limitation est de la compétence de l'autorité chargée d'accorder un permis d'environnement et est inhérente aux objectifs de la police des établissements classés tels que rappelés à l'article 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement. À cet égard, le pouvoir d'appréciation de l'autorité n'est pas restreint à un caractère « accessoire » ou « secondaire » de la limitation qu'elle entend imposer.

L'installation classée autorisée par le permis attaqué demeure d'ailleurs celle de la demande de permis d'environnement : il s'agit toujours de la rubrique 224 de l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe 1A visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, à savoir « garages, emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur comptant plus de 200 véhicules ou remorques ».

Sur la deuxième branche

La limitation précitée dont le permis d'environnement attaqué est assorti ne laisse pas à ses titulaires une marge d'appréciation trop étendue, dès lors qu'elle a pour objet de leur imposer de proposer un réaménagement des places de stationnement autorisées dans les parkings A et B. Concrètement, il s'agit d'indiquer un nouveau marquage au sol des espaces concernés de manière à respecter le nombre d'emplacements autorisés. Une telle « condition » s'apparente donc à une mesure de contrôle qui, par nature, s'exerce après la délivrance du permis. L'autorité n'a pas laissé aux titulaires du permis la possibilité de se soustraire aux obligations d'exploitation définies ni la responsabilité d'en définir le contenu véritable.

En tout état de cause, des plans modifiés qui ne portent que sur des aspects urbanistiques du projet et n'en aggravent pas l'impact environnemental ne doivent pas être communiqués au gouvernement avant l'adoption du permis d'environnement.

La deuxième branche n'est pas fondée.

Sur la troisième branche

Il ressort de l'examen de la deuxième branche que l'autorité de recours n'a pas fixé de condition imposant des modifications des plans déposés à l'appui de la demande.

Par ailleurs, la limitation des places de stationnement dont l'exploitation est autorisée, outre qu'elle a pour objet de diminuer les incidences environnementales du projet, trouve son origine tant dans l'étude d'incidences réalisée que dans les observations émises lors de l'enquête publique, comme il est rappelé dans le permis attaqué. Partant, l'autorité n'est pas tenue de soumettre la limitation de la capacité des parkings qu'elle envisageait à une nouvelle enquête publique avant de prendre sa décision.

La troisième branche du moyen n'est pas fondée.

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

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les requérantes prennent un troisième moyen 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'article 55 de l'OPE, de l'insuffisance des motifs, des principes de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Elles reprochent à la partie adverse de ne pas avoir procédé à la comparaison des intérêts en présence et de ne pas justifier les raisons pour lesquelles elle s'écarte des arguments développés par la seconde d'entre elles lors de son audition du 24 octobre 2019 à propos de la pertinence de l'évaluation des incidences ainsi que de l'appréciation contenue dans la décision du 27 novembre 2019 du collège d'Environnement.

Elles rappellent avoir critiqué la pertinence des comptages effectués par le bureau *Aries* et avoir fait valoir le caractère évolutif de l'occupation de la Tour des Finances et du Door Building. Elles font reproche à la partie adverse d'ignorer la saturation du quartier, laquelle résulte pourtant de l'étude d'incidences, et la circonstance que les emplacements sont existants de sorte que leur inoccupation risque d'engendrer un sentiment d'insécurité. Elles affirment que la référence aux plans de déplacement de certains services fédéraux n'est pas pertinente parce que ceux-ci n'émanent que de trois des nombreux services hébergés dans la Tour des Finances, qu'ils n'ont pas été établis par un organisme indépendant et compétent en matière de mobilité sur la base de données objectives qu'ils n'ont pas pour vocation de donner une image fidèle et fiable des besoins actuels et réels. Elles en déduisent qu'ils ne peuvent pas compenser les lacunes de l'étude d'incidences. Elles sont d'avis que la partie adverse aurait dû être d'autant plus prudente que ces plans n'ont été soumis ni à l'enquête publique ni à la commission de concertation, que seul Bruxelles Environnement en disposait mais n'en a pas fait mention ni dans son avis minoritaire du 17 juillet 2019 sur la seconde demande permis ni dans le permis tardif du 5 août 2019 ce qui montre à suffisance le peu de crédit qu'il leur attribuait.

En réplique, en réponse à une exception d'irrecevabilité soulevée quant à leur intérêt au moyen, elles considèrent que leur moyen pris de la violation des exigences de motivation formelle et matérielle qui s'imposent à la partie adverse, ne requiert pas dans leur chef de démontrer un préjudice résultant de l'acte attaqué. Sur le fond, elles affirment à nouveau que la motivation de l'acte attaqué n'est manifestement pas suffisante au regard des arguments exposés dans leur requête.

Dans leur dernier mémoire, elles développent leur argumentation comme suit :

« Ce permis d'environnement du 27 novembre 2019 constituait donc – et constitue toujours – la situation de droit du site. Il va de soi que lorsqu'une autorité délivre un permis d'environnement sur un site, elle doit tenir compte de la situation de droit dans son appréciation, ce qui doit ressortir de la motivation formelle de l'acte.

23. En l'espèce, le collège d'Environnement a autorisé, le 27 novembre 2019, l'exploitation de 1025 emplacements dans le parking A, dont 675 emplacements aux niveaux -1 et -2 pour les employés de la Tour des Finances.

Ce faisant, le collège a fermement rejeté les motifs qui avaient poussé Bruxelles Environnement à réduire, dans sa décision du 5 août 2019, à 325 unités le nombre d'emplacements autorisé dans les niveaux -1 et -2 du parking A (destinés aux travailleurs de la Tour des Finances).

Sa décision repose principalement sur les points suivants :

- la demande est conforme aux règlements en vigueur (CoBrACE et PPAS Pacheco), autorisant jusqu'à 695 emplacements pour les bureaux et 2 000 pour l'ensemble des parkings A et B ;
- la décision de Bruxelles Environnement repose sur un comptage réalisé un seul jour et durant un créneau horaire non représentatif (5 juin 2018, de 10h à 12h), ce qui fausse les résultats ;
- les parkings en voirie présentent des taux d'occupation frôlant la saturation. Une réduction des emplacements dans le parking A aggraverait cette saturation ;
- la demande de permis ne modifie pas la situation existante, aucun nouvel emplacement n'est demandé ;
- la position de Bruxelles Environnement a varié en fonction des permis sollicités. Elle manque de cohérence et ne peut être justifiée par l'étude d'incidences ;
- les oppositions lors de l'enquête publique portaient sur la sous-utilisation des parkings, l'impact sur la mobilité/environnement, et l'insécurité. La réduction des emplacements ne répond pas aux inquiétudes soulevées.

La partie adverse avait bien entendu connaissance de cette décision. La deuxième requérante lui avait d'ailleurs transmis une copie le 11 décembre 2019 en insistant sur les points les plus importants de ce permis.

Il va de soi que la partie adverse, à supposer qu'elle était compétente pour statuer sur ce chef de demande (v. premier moyen), avait l'obligation de tenir compte de cette décision – constituant la situation de droit – et d'expliquer pourquoi elle se croyait autorisée à se départir de celle-ci, seulement trois mois après que le permis du 27 novembre 2019 ait été délivré ...

Les développements du Premier Auditeur sur les principes des recours en réformation sont donc dénués de pertinence. La partie adverse devait donc expliquer pourquoi elle a porté une appréciation différente de celle du collège d'Environnement dans son permis du 27 novembre 2019, ce qu'elle n'a pas fait.

24. La partie adverse devait aussi rencontrer l'ensemble des objections soulevées par les requérantes dans le cadre du recours administratif formé contre la décision du collège d'Environnement du 11 février 2019.

Ces objections sont identiques aux moyens qui avaient été développés dans le recours administratif des requérantes du 13 septembre 2019 devant le collège d'Environnement à l'encontre de la décision de Bruxelles Environnement du 5 août 2019 et ayant donné lieu au permis d'environnement du 27 novembre 2019.

Ces objections étaient en substance les suivantes :

- l'auteur de l'étude d'incidences n'a procédé qu'à un relevé du stationnement au sein des parkings A et B, le mardi 5 juin 2018, entre 10h et 12h, soit un jour ouvrable moyen en journée. Ce comptage est à lui seul suffisant. Il a été réalisé en juin 2018, un mois très sec et ensoleillé, avec des journées très longues, pendant lequel de nombreux usagers de la Tour des Finances ont pu opter pour des moyens de transport doux. Par ailleurs, durant ce mois, certains employés partent en vacances. Un comptage opéré en hiver aurait

certainement donné des résultats différents. Les plans de déplacement de certains services administratifs occupant la Tour des Finances ne sauraient compenser le manque de fiabilité du relevé unique opéré par le bureau d'études à un moment inopportun et peu représentatif ;

- même si le parking A devait connaître momentanément une baisse de fréquentation, une telle situation est évolutive et dépend de la manière dont les occupants de la Tour des Finances exploitent le bâtiment. De nombreux services fédéraux occupent ce bâtiment et les modalités d'occupation pour chacun d'eux peut varier fortement. Un permis d'environnement est délivré pour 15 ans. La fréquentation du parking A peut varier durant ce laps de temps et les besoins en stationnement peuvent augmenter. D'ailleurs, au moment du comptage de juin 2018, toutes les surfaces de bureau de la Tour des Finances n'étaient pas utilisées ;
- si la capacité du parking A est limitée, toute augmentation des besoins en stationnement provoquera un report en voirie du stationnement. Or, l'étude d'incidences elle-même indique qu'en journée, en situation existante, le stationnement en voirie est déjà saturé dans toute la zone d'influence du site. L'étude estime à 93 % le taux de saturation du quartier. En soirée, le stationnement reste saturé (87 %) sur la majeure partie des axes. Le samedi, en journée, ce taux est également de 87 % ;
- un report en voirie irait à l'encontre des objectifs de la politique régionale en matière de stationnement (réduction de 25 % les places de stationnement en voirie) ;
- l'auteur de l'étude d'incidences n'a pas recommandé une réduction de la capacité des parkings A et B au terme de son étude ;
- dans le cadre du projet mixte, les requérantes ont obtenu le permis d'urbanisme le 6 août 2019 ; celui-ci autorise l'aménagement de 1 779 emplacements de parking dans les parkings A et B, dont 675 pour les employés de la Tour des Finances. Lors de l'instruction de ce dossier, la commission de concertation, en présence de Bruxelles Environnement, a émis un avis favorable unanime sur le projet et a marqué son accord sur un parking de 1 779 emplacements dont 675 places pour les niveaux -1 et -2 du parking A.

25. Contrairement ce que soutient le Premier Auditeur, l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé sur tous les points visés ci-dessous (v. points 22 et 23) :

- la partie adverse ne répond pas du tout au grief selon lequel le relevé du 5 juin 2018 n'était pas suffisamment fiable pour fonder son appréciation et ce, comme l'a relevé le Collège d'environnement dans le permis d'environnement qu'il a délivré le 27 novembre 2019.
La référence à des plans de déplacement ne constitue pas du tout une réponse satisfaisante à ce grief et ce, d'autant plus que les plans de déplacement étaient eux-mêmes critiqués par les requérantes lors de l'audition dès lors que :
 - o ils n'émanent que de trois services occupants de la tour des finances et du Door Building, alors que ces immeubles sont occupés par de nombreux autres services ;
 - o ces plans de déplacements n'ont pas été établis par un organisme indépendant et compétent en matière de mobilité, sur des bases objectives, après un contrôle sur place, mais par les occupants eux-mêmes, sur la base de données transmises volontairement par les travailleurs dans des conditions non précisées et non vérifiables qui ne permettent donc pas de s'assurer de la fiabilité des données reçues ;
 - o selon l'article 2.3.21 du CoBrACE, ces plans ont pour objectif de "créer une stratégie à long terme au sein des entreprises, en instaurant graduellement une série de mesures concrètes en vue d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général de la mobilité, la qualité de l'environnement dont la qualité de l'air et les intérêts socio-économiques des entreprises". Ils n'ont dès lors aucunement vocation à donner une image fidèle et fiable des

besoins réels et actuels en stationnement, mais plutôt une projection à moyen ou long terme. De plus, cette projection de long terme est nécessairement et par essence elle-même fondée sur une vision résolument ambitieuse de l'entreprise au regard des défis régionaux en termes de mobilité ;

- o ces plans étant établis par les occupants eux-mêmes, il n'est pas possible de s'assurer de l'exactitude des informations données quant aux places de parking réellement dévolues aux services occupants qui les ont établis et quant aux places réellement occupées par d'éventuels visiteurs ;
 - o ces plans n'ont pas été déposés par les demanderesses en permis qui n'ont dès lors pas pu en vérifier la pertinence et que ces plans n'ont pas davantage été examinés par l'auteur de l'étude d'incidences. Ces plans n'ont pas davantage été soumis à l'enquête publique, ni à la commission de concertation. Ni les demanderesses, ni les instances spécialisées, ni le public n'ont pu dès lors prendre connaissance de ceux-ci et faire part de leurs observations à leur égard ;
 - o la seule autorité qui disposait de ces plans est Bruxelles Environnement. Or, celle-ci ne s'en est prévalu lors de la commission de concertation du 26 mars 2019 qui n'élevait aucune remarque et ne formulait aucune remarque concernant les parkings. Bruxelles Environnement n'en a pas davantage fait mention dans l'avis minoritaire du 17 juillet 2019 qu'elle a rendu - en commission de concertation - sur la deuxième demande de permis d'environnement et au terme duquel elle a d'ailleurs conclu qu'il fallait autoriser les 675 emplacements de stationnement sollicités. Bruxelles Environnement ne s'est pas non plus référée à ces plans de déplacements dans le permis tardif du 5 août 2019.
- L'acte attaqué ne répond pas davantage à la critique selon laquelle le quartier frôle actuellement la saturation en matière de stationnement en voirie.
En effet, d'une part, l'acte attaqué ne répond pas du tout à la critique liée à la saturation actuelle du stationnement en voirie autour du site. Il se borne à relever qu'“une modification du permis d'environnement pourra être demandé par l'exploitant si un nombre substantiel de places en voirie aux alentours du site de la Cité administrative sont supprimées”.
D'autre part, cette considération ne concerne pas les bureaux, mais uniquement les logements : “sur la base d'une analyse concrète du stationnement aux alentours du site, le nombre de places pourra dès lors être revu à la hausse afin de les mettre à la disposition des riverains et des habitants des logements”.

Par ailleurs, l'acte attaqué ne contient aucune réponse aux quatre autres griefs suivants :

- o les places de parking sont déjà existantes et, comme l'a relevé le collègue d'Environnement, leur suppression engendrera un report en voirie ;
- o un report en voirie irait à l'encontre des objectifs de la politique régionale en matière de stationnement (réduction de 25 % [d]es places de stationnement en voirie) ;
- o l'auteur de l'étude d'incidences n'a pas recommandé une réduction de la capacité des parkings A et B au terme de son étude ;
- o dans le cadre du projet mixte, la commission de concertation, en présence de Bruxelles Environnement, a émis un avis favorable unanime sur le projet et a marqué son accord sur un parking de 1 779 emplacements dont 675 places pour les niveaux -1 et -2 du parking A. Bruxelles Environnement a ainsi changé de position subitement sans aucune explication.

Il ressort ainsi de ce qui précède que la motivation formelle du permis est déficiente et ne respecte pas les exigences fixées par les dispositions légales et principes visés au moyen.

L'analyse du Premier Auditeur est excessivement indulgente. Dans notre État de droit, les exigences de motivation formelle sont essentielles. Tout administré a le droit de recevoir des réponses claires et précises à ses observations, et non de simples déclarations vagues. Il ne saurait être suppléé aux carences de motivation

par des raisonnements implicites ou des reconstructions subjectives. Une décision administrative doit être fondée sur une justification explicite et transparente, afin de garantir la légalité et la légitimité de l'action administrative. Les considérations contenues dans l'acte attaqué laissent du reste apparaître une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse qui affecte également la légalité de l'acte ».

VI.2. Appréciation

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.

Par ailleurs, l'administration n'a pas l'obligation de répondre à chacun des arguments soulevés dans un recours administratif. Il suffit que la décision indique clairement les motifs sur lesquels l'autorité se fonde, pour peu que l'administré y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de ses objections.

De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

L'article 55 de l'ordonnance relative aux permis d'environnement précitée, dispose comme suit :

- « Éléments à prendre en compte lors de l'élaboration de la décision.
Dans l'élaboration de toute décision, outre les éléments contenus dans la demande ou le recours et sans préjudice de tous autres renseignements utiles, les éléments suivants doivent être pris en considération :
1° les meilleures techniques disponibles pour minimiser les besoins en énergies primaires et réduire les émissions de CO₂, pour éviter, réduire ou remédier aux

dangers, nuisances ou inconvénients de l'installation, et leurs possibilités concrètes d'utilisation ;

2° les interrelations entre les dangers, nuisances ou inconvénients de l'installation envisagées et celles d'installation existantes ;

3° les probabilités, les possibilités et les conséquences d'accidents majeurs de l'installation envisagée, ainsi que leurs interrelations avec celles des installations existantes (effet domino) ;

4° les dispositions impératives applicables, en ce compris les programmes de réduction de la pollution et notamment les prescriptions et les objectifs des plans régionaux de lutte contre le bruit et de préventions et gestion des déchets ayant un caractère obligatoire pour l'autorité délivrante ;

5° les avis émis dans les délais par les personnes et services consultés, y compris dans le cadre de l'enquête publique. Quand une étude d'incidences ou un rapport d'incidences a été réalisé, les données et les conclusions qui s'en dégagent sont spécialement pris en considération ;

6° Pour les sites d'exploitation tenus de restituer des quotas d'émission de gaz à effet de serre en vertu de l'article 12, § 3, de l'ordonnance du 31 janvier 2008 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, la capacité de l'exploitant à surveiller et déclarer ses émissions ;

7° La demande d'intervention dans le cadre de la fermeture d'une station-service recevable auprès du Fonds visé par l'accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service ;

8° les mises en demeure et les procès-verbaux dressés à l'égard du demandeur pour infraction à la présente ordonnance ou à ses arrêtés d'exécution en application du code du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale ;

9° pour les permis d'environnement de classe I.A et de classe I.B, le demandeur assure le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du permis, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'il juge appropriées destinées à éviter, prévenir ou réduire et, si possible, compenser les incidences négatives notables. Ce suivi intervient au moins tous les cinq ans. L'auteur de projet peut cependant, s'il l'estime nécessaire, procéder à ce suivi dans une période plus rapprochée. Les types de paramètres devant faire l'objet d'un suivi et la durée du suivi sont proportionnés à la nature, à la localisation et à la dimension du projet et à l'importance de ses incidences sur l'environnement. Afin d'éviter tout double emploi dans le suivi, les modalités de suivi existantes découlant de la législation de l'Union européenne ou de la législation nationale et régionale peuvent être le cas échéant utilisées.

Lorsque la demande de permis a été soumise à une évaluation appropriée de ses incidences sur une réserve naturelle, une réserve forestière ou un site Natura 2000, l'autorité compétente statue, en autorisant le projet avec ou sans dérogation ou en refusant le projet, en tenant compte des critères et des modalités définis à l'article 64 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature.

Dans l'élaboration de toute décision, les intérêts visés à l'article 2 et les intérêts du demandeur ou de l'exploitant doivent être mis en balance.

Ces éléments doivent être valablement rencontrés dans la motivation de la décision ».

En l'espèce, le permis d'environnement attaqué est motivé comme suit quant au volet mobilité du projet :

« Considérant cependant que certaines oppositions émises pendant l'enquête publique concernent les aspects environnementaux suivants :

- la problématique de l'îlot de chaleur pour la zone A3 ;
- le nombre d'emplacements de parking ; et
- l'absence de parkings ou de zones de stationnement pour l'école et la crèche.

Considérant qu'en ce qui concerne la problématique de l'îlot de chaleur, le requérant a prévu des mesures contre l'exposition à la chaleur qui répondent aux recommandations de l'étude d'incidences ;

Considérant que le projet amendé intègre un dispositif de protection solaire dans la cour haute de l'école ;

Considérant que le projet prévoit le développement de bâtiments de teintes claires qui limite l'apparition d'effet d'îlot de chaleur ;

Considérant qu'en ce qui concerne les emplacements de parking, deux textes réglementaires prévoyant des prescriptions en matière de stationnement s'appliquent au projet, à savoir l'ordonnance portant le Code Bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (CoBrACE) et le PPAS ☐ Pacheco ☐ ;

Considérant que la prescription d'urbanisme 2.9.2 du PPAS ☐ Pacheco ☐ autorise un maximum de 1.750 emplacements pour véhicules motorisés et un parking public de maximum 250 places pour un total de 2.000 emplacements ;

Considérant que le projet amendé prévoit 945 emplacements couverts pour véhicules motorisés dans le "parking A ☐ (675 pour les employés de la Tour des Finances actuellement exploitée par la Régie des Bâtiments et 270 emplacements pour un parking public) et 834 emplacements dans le ☐ parking B ☐ (474 emplacements pour la police fédérale, 35 emplacements pour Bruxelles Prévention Sécurité et 325 emplacements pour les logements) ;

Considérant que ces 1.779 emplacements s'ajoutent aux 73 emplacements dans le bâtiment RAC 3, aux 6 emplacements pour le SIAMU et aux 142 emplacements déjà autorisés dans le parking B pour la police fédérale, que le projet amendé porte donc le nombre d'emplacements de parking dans la zone A à 2.000 ;

Considérant que les dispositions 2.3.51 à 2.3.62 du CoBrACE ont pour objectif de réduire le nombre de places de parking dont disposent les immeubles de bureaux afin de dissuader les travailleurs de prendre la voiture pour effectuer les déplacements ☐ domicile-travail ☐ ;

Considérant que l'étude d'incidences indique que sur base des critères prévus par le CoBrACE, à savoir la superficie plancher et la zone d'accessibilité, le site a droit à un maximum de 1.088 places de stationnement dans le cadre du CoBrACE ;

Considérant que le projet amendé prévoit au total 1.184 emplacements destinés à des fonctions de bureaux (675 emplacements pour la Tour des Finances dans le parking A, 474 emplacements pour la police fédérale dans le parking B et 35 emplacements pour Bruxelles Prévention Sécurité dans le parking B) ;

Considérant que l'étude d'incidences met en évidence une sous-utilisation du parking A ; qu'au moment des relevés de stationnement réalisés dans le cadre de l'étude d'incidences, 231 emplacements sur 337 et 82 emplacements sur 369 étaient occupés aux niveaux -1 et -2 du parking A ; qu'au total 393 emplacements de parking sur 706 n'étaient pas occupés par les employés de la Tour des Finances ;

Considérant que la Tour des Finances (bâtiments E, E' et I - p.19 de l'étude d'incidences) est actuellement exploitée par la Régie des Bâtiments dans le cadre d'un contrat de bail avec la s.a. Financietoren ; que ce bail locatif vient d'être reconduit jusqu'en 2034 ; que selon l'étude d'incidences, le SPF Finances et le SPF Sécurité Sociale occupent 83 % du bâtiment E et l'AFSCA occupe 89 % du bâtiment E' ;

Considérant que le plan de déplacement du SPF Finances identifie 10 véhicules de service et 151 automobilistes travailleurs que dans les zones d'excellente et de bonne accessibilité en transport en commun, il est admis que 8,5 places de parking suffisent à assurer les besoins de 10 automobilistes (Les plans de déplacements d'entreprise en Région de Bruxelles-Capitale Bilan de la situation 2017, p.18); que 139 emplacements (y compris 10 places pour les véhicules de

service) sur les 416 actuellement disponibles seraient nécessaires pour les employés du SPF Finances;

Considérant que le plan de déplacement du SPF Sécurité Sociale identifie 9 véhicules de service et 52 automobilistes travailleurs que dans les zones d'excellente et de bonne accessibilité en transport en commun, il est admis que 8,5 places de parking suffisent à assurer les besoins de 10 automobilistes (Les plans de déplacements d'entreprise en Région de Bruxelles-Capitale Bilan de la situation 2017, p. 18) ; que 54 emplacements (y compris 9 places pour les véhicules de service) sur les 98 actuellement disponibles seraient nécessaires pour les employés du SPF Sécurité Sociale ;

Considérant que le plan de déplacement de l'AFSCA identifie 21 véhicules de service et 56 automobilistes travailleurs ; que dans les zones d'excellente et de bonne accessibilité en transport en commun, il est admis que 8,5 places de parking suffisent à assurer les besoins de 10 automobilistes (Les plans de déplacements d'entreprise en Région de Bruxelles-Capitale Bilan de la situation 2017, p. 18) ; que 69 emplacements (y compris 21 places pour les véhicules de service) sur les 109 actuellement disponibles seraient nécessaires pour les employés de l'AFSCA ;

Considérant que ces données proviennent des plans de déplacement transmis par les employeurs pour l'année de référence 2017 ; que l'objectif visé pour le prochain plan de déplacement pour l'année de référence 2020 est le statu quo pour chaque employeur précité ;

Considérant que sur la base de ces plans de déplacement effectués par les employeurs précités, 361 emplacements (277 emplacements pour le SPF Finances, 44 emplacements pour le SPF Sécurité Sociale et 40 emplacements pour l'AFSCA) ne sont pas utilisés dans le parking A) ;

Considérant la similarité entre les relevés de stationnement effectués dans le cadre de l'étude d'incidences (393 emplacements non occupés) et les données communiquées par les employeurs dans le cadre de leurs plans de déplacement (361 emplacements non utilisés) ;

Considérant que le bail locatif entre la s.a. financieretoren et la Régie des bâtiments a été reconduit jusqu'en 2034 ; que si un changement d'exploitant de la Tour des Finances nécessite une réévaluation du nombre d'emplacements de parking, le propriétaire pourra demander une modification du permis d'environnement ; qu'il ne s'agit dès lors pas d'une situation figée qui ne peut être modifiée sur la base d'une évaluation concrète des besoins en stationnement des exploitants ;

Considérant que la demande ne répond pas à la prescription d'urbanisme 2.9.2 du PPAS "Pacheco" en ce qu'elle prévoit 270 emplacements pour le parking public au lieu des 250 places autorisées par le PPAS ; qu'il existe déjà, comme exposé par l'étude d'incidences, de nombreux parkings publics à proximité du site ; qu'il n'existe dès lors aucune justification à cette dérogation au PPAS ;

Considérant que le PPAS demande d'étudier la possibilité de réserver des places pour voitures partagées ; qu'il ressort de l'étude d'incidences que le nombre d'emplacements pour voitures partagées à proximité du site est faible ; que le projet prévoyait de réserver les 20 emplacements excédentaires de parking public à des voitures partagées ; qu'il est indispensable, pour favoriser une utilisation rationnelle de la voiture et de l'espace, de réserver 20 emplacements à des voitures partagées au sein des 250 emplacements réservés au parking public ;

Considérant que l'article 6 du Titre VIII du Règlement régional d'urbanisme (RRU) prévoit que le nombre d'emplacements de parcage à prévoir par logement dans les immeubles à logements multiples est de minimum un emplacement par logement ;

Considérant que la prescription d'urbanisme 2.9.2 du PPAS prévoit que, pour les logements, le nombre d'emplacements est limité à 1 maximum par logement ;

Considérant que l'article 94 du CoBAT prévoit que les prescriptions des règlements régionaux et communaux en vigueur ne sont d'application sur le territoire couvert par un plan établi conformément au titre II [...] que dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux prescriptions réglementaires desdits plans [...].

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt n° 203.838, n° 242.409 et n° 244.919) confirme la non-application d'une disposition du RRU qui s'avèrerait contraire à une disposition d'un PPAS, sans qu'une dérogation audit RRU soit nécessaire ;

Considérant que la mise en œuvre de l'article 6 du RRU empêche la mise en œuvre de la prescription 2.9.2 du PPAS dans la mesure où il n'existe aucun possible dénominateur commun entre ces deux dispositions ; que la prescription d'urbanisme 2.9.2 du PPAS est donc contraire à l'article 6 du Titre VIII du RRU au sens de l'article 94 du CoBAT ; que l'article 6 du Titre VIII du RRU n'est dès lors pas d'application en l'espèce ;

Considérant qu'en ce que le projet propose 0,73 place de parking par logement, il respecte les prescriptions du PPAS ;

Considérant cependant, qu'en raison de la localisation du site dans le Pentagone à proximité de toutes les aménités urbaines (services publics, hôpitaux, écoles, commerces parcs, etc.), de son excellente accessibilité en transports en commun et pour les modes actifs, en particulier le vélo, de la présence à proximité du site de nombreuses places de stationnement hors voirie (plus de 1.000 places de parking public), du faible taux de motorisation des bruxellois et en particulier de ceux habitant dans le Pentagone et du taux moyen de possession de voiture par ménage en région de Bruxelles-Capitale de 0,5 véhicule par ménage pour les appartements (Focus n° 32, Les ménages bruxellois et la voiture, IBSA, juin 2019), un ratio de 0,5 emplacement par logement est suffisant ;

Considérant qu'en vertu de l'article 7bis de l'Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, une modification du permis d'environnement peut être demandée par l'exploitant ;

Considérant qu'en vertu de la politique de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de mobilité et de stationnement et du PRDD, une modification du permis d'environnement pourra être demandée par l'exploitant si un nombre substantiel de places en voirie aux alentours du site de la Cité administrative sont supprimées ; que sur la base d'une analyse concrète du stationnement aux alentours du site, le nombre de places pourra dès lors être revu à la hausse afin de les mettre à la disposition des riverains et des habitants des logements ;

[...]

Considérant que le projet prévoit le parking public pour véhicules motorisés et le parking public pour les vélos sur le même étage au niveau -1 du parking A afin de considérer cet ensemble comme un 'hub' au niveau du transport en voiture et de la circulation douce à vélo ;

Considérant que le parking vélo au niveau -1 du parking A est équipé d'une entrée autonome pour cyclistes (ensemble avec l'entrée et sortie piétonne) bien signalé et qu'un monte-charge est prévu ;

Considérant que la trémie de l'ascenseur donnant accès au parking public et au parking vélo public au niveau -1 du parking A est adaptée et agrandie afin de permettre l'accès aux vélos-cargos ;

Considérant que la dérogation est dès lors justifiée ;

Considérant que l'avis de la commission de concertation est favorable conditionnel ;

Considérant que les conditions reprises dans l'avis de la commission de concertation sont principalement d'ordre urbanistique ;

Considérant cependant que la condition 8 de l'avis de la commission de concertation demande de prévoir un passage sécurisé pour les piétons au droit de la sortie des véhicules du parking B, ce passage doit permettre également le passage aisé des containers de poubelles ;

Considérant qu'un cheminement piéton est prévu du local déchet dans l'immeuble A3A jusqu'au passage cloisonné adjacent à la sortie du parking permettant un accès direct au boulevard Pacheco ainsi qu'une signalétique adéquate et des bollards pour matérialiser ce passage ;

Considérant que la condition 10 de l'avis de la commission de concertation demande d'affecter les 20 emplacements excédentaires du parking public à un système de voitures partagées ;

Considérant que la dérogation à la prescription d'urbanisme 2.9.2 du PPAS □Pacheco□ qui prévoit un parking public de 250 places n'est pas jugée justifiée ; qu'il convient d'autoriser l'exploitation de 250 emplacements de parking public au sein duquel 20 emplacements seront réservés à des voitures partagées ;

Considérant que les conditions 14 et 22 de l'avis de la commission de concertation demandent d'augmenter la superficie du monte-charge dans le parking A pour son usage par des vélos-cargos (dimension minimum de 225x300 (gaine intérieure) 285x358 (gaine extérieure)) et de prévoir des emplacements adéquats au sein du parking vélo ;

Considérant que la trémie de l'ascenseur donnant accès au parking public et au parking vélo public au niveau -1 du parking A est adaptée et agrandie afin de permettre l'accès aux vélos-cargos ;

Considérant que 14 emplacements pour vélos-cargos seront implantés au sein du parking vélo ;

Considérant que la condition 14 de l'avis de la commission de concertation demande de justifier la superficie de la zone d'attente par rapport au nombre de parents susceptibles d'y attendre leurs enfants afin d'éviter l'attente sur le trottoir de la rue Montagne de l'Oratoire ;

Considérant qu'une deuxième entrée pour l'école via un parvis couvert d'une largeur de 18 m est intégrée au rez-de-chaussée de l'école le long de la promenade verte afin de permettre aux parents d'attendre leurs enfants ;

Considérant que cette modification permet de supprimer les risques d'encombrement sur le trottoir de la rue Montagne de l'Oratoire et agrmente une zone d'attente sécurisée et agréable pour les parents ».

La partie adverse a ainsi exposé les raisons pour lesquelles elle a diminué le nombre d'emplacements.

Elle n'avait pas à spécialement « rencontrer l'appréciation du collègue d'Environnement contenue dans sa décision du 27 novembre 2019 » dès lors que celle-ci a été émise dans le cadre de l'instruction d'une autre demande de permis d'environnement introduite dans un contexte différent, à savoir l'exploitation des deux parkings dans le cadre de l'aménagement existant de la Cité administrative.

Cela étant, s'agissant de la critique relative à l'examen de l'occupation des parkings réalisée dans l'étude d'incidences, il ressort de la motivation précitée que la partie adverse a également examiné les plans de déplacement du SPF Finances, du SPF Sécurité sociale et de l'AFSCA pour constater « la similarité entre les relevés de stationnement effectués dans le cadre de l'étude d'incidences (393 emplacements non occupés) et les données communiquées par les employeurs dans le cadre de leurs plans de déplacement (361 emplacements non utilisés) ». Elle expose ainsi les raisons pour lesquelles elle estime qu'il peut être tenu compte des comptages de l'étude d'incidences. Les critiques exposées liées à la nature des plans de stationnement ne rendent pas ce motif inadéquat dès lors qu'une convergence a pu être observée entre leurs résultats et ceux de l'étude d'incidences réalisée par un professionnel. De même, la circonstance que Bruxelles Environnement ne se soit pas prévalu de ces plans est sans incidence. L'autorité de recours en réformation peut,

dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, avoir égard aux différents éléments du dossier pour forger son opinion et en rendre compte dans sa motivation.

En ce qui concerne la saturation du quartier en matière de stationnement ou l'existence des emplacements, la partie adverse relève notamment dans la motivation précitée de l'acte attaqué que « les dispositions 2.3.51 à 2.3.62 du CoBrACE ont pour objectif de réduire le nombre de places de parking dont disposent les immeubles de bureaux afin de dissuader les travailleurs de prendre la voiture pour effectuer les déplacements □domicile-travail□ ».

Elle constate également, à propos du *ratio* d'emplacement de stationnement par logement « qu'en raison de la localisation du site dans le Pentagone à proximité de toutes les aménités urbaines (services publics, hôpitaux, écoles, commerces parcs, etc.), de son excellente accessibilité en transports en commun et pour les modes actifs, en particulier le vélo, de la présence à proximité du site de nombreuses places de stationnement hors voirie (plus de 1.000 places de parking public), du faible taux de motorisation des bruxellois et en particulier de ceux habitant dans le Pentagone et du taux moyen de possession de voiture par ménage en région de Bruxelles-Capitale de 0,5 véhicule par ménage pour les appartements (Focus n° 32, Les ménages bruxellois et la voiture, IBSA, juin 2019), un ratio de 0,5 emplacement par logement est suffisant ».

Dès lors qu'elle entend diminuer le nombre d'emplacements de stationnement en tenant compte de l'occupation passée des parkings et en prenant pour objectif de dissuader les travailleurs de prendre la voiture pour leurs déplacements domicile-travail, la partie adverse ne devait pas motiver plus amplement sa décision par rapport au caractère existant des emplacements.

En ce qui concerne le caractère évolutif de l'occupation de la Tour des finances et du Door Building, il ressort de la motivation précitée de l'acte attaqué que la partie adverse y a eu égard et a rappelé « qu'il ne s'agit dès lors pas d'une situation figée qui ne peut être modifiée sur la base d'une évaluation concrète des besoins en stationnement des exploitants » et « qu'en vertu de l'article 7bis de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, une modification du permis d'environnement peut être demandée par l'exploitant ».

S'agissant du grief pris d'un défaut de balance des intérêts en présence, la critique manque de précision et est, partant, irrecevable. En tout état de cause, il ressort de la motivation précitée que l'autorité de recours a eu égard aux intérêts des usagers ou futurs occupants du projet et des exploitants ainsi qu'aux objectifs des

textes réglementaires applicables pour prendre sa décision. Les parties requérantes restent en défaut de démontrer une erreur manifeste d'appréciation dans son chef.

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

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les dépens afférents à la requête en intervention de la société anonyme Rac 4 Development, rejetée par l'arrêt n° 248.632, précité, n'ayant pas été liquidés dans cet arrêt, il convient de les liquider dans le présent arrêt.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leurs interventions.

La société anonyme Rac 4 Development supporte le droit de 150 euros lié à sa requête en intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 février 2025, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Laurence Vancrayebeck,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly