

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.717 du 19 mai 2026

A. 228.743/XV-4174

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES,**
(en abrégé « **IEB** »),
2. **l'association sans but lucratif
ATELIER DE RECHERCHE
ET D'ACTION URBAINES,**
(en abrégé « **ARAU** »),
3. **la FONDATION POUR L'ENVIRONNEMENT
URBAIN PIERRE LACONTE,**
(en abrégé « **FFUE** »),
ayant toutes les trois élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Michel KAROLINSKI, avocat,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**l'association de droit public
SOCIÉTÉ DES TRANSPORTS
INTERCOMMUNAUX DE BRUXELLES,**
(en abrégé « **STIB** »),
ayant élu domicile chez
M^e Manuela von KUEGELGEN, avocate,
avenue Louise, 250/10
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 août 2019, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mai 2019 octroyant à la Société des

Transports intercommunaux de Bruxelles le permis d'urbanisme sollicité ayant pour objet la construction d'une nouvelle station de métro et tram dite "Constitution" sous l'avenue de Stalingrad et ses infrastructures souterraines d'accès ainsi que le réaménagement de l'espace public en surface ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 258.298 du 21 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.298), a ordonné la réouverture des débats, prescrit aux parties le dépôt d'un dernier mémoire complémentaire, décidé que le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint rédigerait un rapport complémentaire et réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires complémentaires.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure. Ce rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et adverse ont à nouveau déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 18 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 septembre 2025.

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

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Lara Thommès, *loco* M^e Michel Karolinski, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Céline Moreau, *loco* M^e Manuela von Kuegelgen, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 258.298, précité. Il y a lieu de s'y référer et de les compléter par ce qui suit :

Par son arrêt n° 3/2025 du 16 janvier 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.003), la Cour constitutionnelle annule l'ordonnance du 5 octobre 2023 instituant une procédure d'instruction spécifique d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles, tout en maintenant les effets de cette ordonnance.

Le 21 août 2025, en application de l'ordonnance précitée, le fonctionnaire délégué délivre à la partie intervenante un permis d'urbanisme ayant pour objet de « Déconstruire l'intérieur du Palais du Midi, reconstruire des commerces et des équipements scolaires, sportifs et culturels, deux espaces publics dans les cours extérieures et rénover les façades existantes (permis modificatif 04/PFD/582158) ».

Le Conseil d'État, par son arrêt n° 265.232 du 18 décembre 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.265.232), suspend l'exécution de ce permis.

IV. Réouverture des débats

IV.1. Objet de la réouverture des débats

L'arrêt n° 258.298 précité a rouvert les débats, à la suite de la publication au *Moniteur belge* de l'ordonnance du 5 octobre 2023 précitée, en vue de « pouvoir cerner la portée exacte de la modification envisagée de l'acte attaqué, déterminer si elle implique une renonciation partielle au bénéfice de ce dernier ainsi qu'apprécier l'influence de cette éventuelle demande de modification sur la persistance d'un intérêt au recours ou à certains moyens, spécialement ceux critiquant l'évaluation des incidences sur l'environnement ou les conditions assortissant l'acte attaqué en ce qui concerne le Palais du Midi ».

IV.2. Thèses des parties

Dans son mémoire après réouverture des débats, la partie adverse soutient que cette ordonnance du 5 octobre 2023 est dépourvue d'incidence sur l'acte attaqué. Elle fait valoir que celle-ci se limite à organiser une procédure spécifique applicable uniquement à une éventuelle demande de permis d'urbanisme déterminée, ce qui

ressort tant de l'exposé des motifs que de son intitulé. Elle expose que cette procédure ne s'applique qu'à une demande précise relative à la modification du projet visé, telle que définie à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance. Elle en déduit que l'ordonnance ne produira d'effets que si une telle demande est introduite et que, dans ce cas, des délais d'instruction particuliers seront applicables, tout en maintenant des garanties procédurales. Elle ajoute que d'autres demandes de permis, même susceptibles d'affecter l'acte attaqué, resteraient soumises au régime de droit commun prévu par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT).

Elle soutient en outre que l'ordonnance n'emporte aucune décision sur le fond du permis attaqué et ne délivre aucun permis d'urbanisme. Elle souligne que seule une décision ultérieure du fonctionnaire délégué, adoptée à l'issue de la procédure ainsi organisée, serait susceptible de modifier l'acte attaqué et de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Elle en déduit qu'il est, à ce stade, impossible d'anticiper le contenu d'une telle décision, laquelle dépendra notamment d'une étude d'incidences et des mesures de publicité.

Elle fait encore valoir que l'ordonnance ne peut être assimilée à une renonciation, même partielle, au permis attaqué, dès lors qu'une telle renonciation relève exclusivement du titulaire du permis. Elle en conclut que, faute d'incidence de l'ordonnance sur l'acte attaqué, celle-ci n'affecte ni l'intérêt au recours ni les moyens dirigés contre cet acte.

La partie intervenante expose que les conditions de l'article 102/1 du CoBAT sont réunies pour solliciter une modification de l'acte attaqué. Elle soutient que les travaux concernés ne sont pas réalisés, que les modifications portent uniquement sur des droits non encore mis en œuvre et que les recours administratifs sont épuisés. Elle en déduit qu'une demande de permis modificatif peut être introduite.

Elle fait valoir que la modification de la technique de fondation, initialement fondée sur le *jet grouting*, résulte de circonstances imprévisibles liées à l'état des sols et aux contraintes du chantier. Elle considère que cette adaptation vise à éviter des risques en termes de délais, de coûts et de stabilité, sans remettre en cause la pertinence des études initiales. Elle ajoute que ces modifications concernent uniquement l'exécution future du permis et n'affectent pas sa légalité, dès lors que celle-ci s'apprécie au moment de sa délivrance.

Elle soutient également que, bien que la technique de fondation relève en principe de l'exécution, sa mention dans les plans et considérants du permis justifie

une adaptation formelle de celui-ci. Elle précise que les autres éléments du projet, tels que le tracé et la conception du tunnel, demeurent inchangés.

S'agissant du Palais du Midi, elle expose que le changement de technique implique la déconstruction de son intérieur, tout en conservant les façades. Elle relève que cette évolution est incompatible avec certaines conditions et considérations du permis initial relatives à la conservation intégrale et à la valeur patrimoniale du bâtiment. Elle en conclut qu'une modification du permis est également nécessaire sur ce point.

Elle soutient en outre que l'introduction d'une demande de permis modificatif n'emporte aucune renonciation, même partielle, au permis initial. Elle fait valoir que, conformément au CoBAT, seule une substitution limitée aux éléments modifiés interviendrait en cas d'octroi du nouveau permis.

Elle relève encore que la déconstruction envisagée requiert la réalisation d'une étude d'incidences en raison de son ampleur, mais que ni cette déconstruction ni la modification de la technique de construction du tunnel n'impliquent une réévaluation globale du projet, celui-ci demeurant inchangé dans ses caractéristiques essentielles. Elle précise que l'étude en cours prendra pour référence la situation autorisée par le permis attaqué et demeure sans incidence sur la légalité de celui-ci.

Elle estime enfin que la délivrance éventuelle d'un permis modificatif priverait d'intérêt certains moyens dirigés contre l'étude d'incidences. Elle invite dès lors le Conseil d'État à surseoir à statuer dans l'attente de cette décision et conclut au rejet du recours en annulation.

Dans leur mémoire après réouverture des débats, les parties requérantes observent que l'ordonnance du 5 octobre 2023 vise à permettre la modification de l'acte attaqué, en particulier en ce qui concerne la technique de fondation du tunnel sous le Palais du Midi. Elles relèvent que cette modification s'inscrit dans le cadre d'un permis modificatif au sens de l'article 102/1 du CoBAT et concerne le tunnel de raccordement entre la station « Constitution » et les infrastructures existantes.

Elles font valoir que l'état d'avancement des travaux n'est pas clairement établi par les parties adverse et intervenante, de sorte qu'il est impossible de déterminer précisément dans quelle mesure le permis initial a été mis en œuvre. Elles observent néanmoins que l'ordonnance fixe déjà l'objet des modifications envisagées, à savoir le changement de technique de construction du tunnel litigieux.

Elles soutiennent ensuite que, malgré l'absence de précision quant à l'ampleur exacte des modifications, la partie intervenante a nécessairement renoncé à l'exécution de l'acte attaqué en ce qui concerne le tunnel sous le Palais du Midi. Elles estiment que cette renonciation résulte des constats d'impossibilité technique mis en évidence dans les travaux préparatoires, lesquels s'appuient sur les analyses réalisées par la partie intervenante.

Elles considèrent que l'article 102/1, § 4, du CoBAT, selon lequel l'introduction d'une demande de modification n'emporte pas renonciation, ne fait pas obstacle à une renonciation effective en l'espèce. Elles soutiennent que celle-ci ne résulte pas de la demande de permis modificatif, mais des déclarations explicites relatives à l'impossibilité d'exécuter le permis initial selon les techniques prévues. Elles invoquent la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle la renonciation à un droit doit résulter d'éléments non équivoques, notamment lorsqu'un bénéficiaire reconnaît l'impossibilité d'exécuter un permis ou poursuit un projet incompatible avec celui autorisé. Elles en déduisent que les déclarations de la partie intervenante traduisent une renonciation certaine, à tout le moins partielle, au permis initial.

Elles ajoutent que cette renonciation serait indépendante de l'issue du recours dirigé contre l'ordonnance du 5 octobre 2023 devant la Cour constitutionnelle. Elles précisent enfin que cette renonciation ne concernerait que le tunnel sous le Palais du Midi, la partie intervenante semblant maintenir les autres composantes du projet, notamment la station « Constitution » et les autres tronçons de tunnel.

IV.3. Appréciation

L'article 102/1 du CoBAT dispose comme suit :

- « § 1^{er}. Conformément aux dispositions du présent titre, sous réserve des dispositions du présent article, le titulaire d'un permis d'urbanisme peut solliciter la modification de ce permis aux conditions suivantes :
- 1° les modifications demandées ne peuvent pas porter sur des travaux déjà réalisés ;
 - 2° la modification ne porte que sur les droits issus du permis qui n'ont pas encore été mis en œuvre ;
 - 3° tous les recours administratifs ouverts à son encontre par le présent Code ou les délais pour les intenter sont épuisés.
- § 2. La demande de modification est introduite auprès de l'autorité ayant délivré le permis d'urbanisme initial, sauf dans les hypothèses suivantes :
- lorsque l'une des hypothèses visées à l'article 123/2 est rencontrée ;
 - lorsque le permis d'urbanisme initial a été délivré sur recours par le Gouvernement, la demande de modification est introduite auprès du fonctionnaire délégué.
- § 3. Lorsqu'elle accorde la modification du permis, l'autorité ne peut porter atteinte aux éléments du permis d'urbanisme qui ne sont pas modifiés par la demande.

§ 4. L'introduction d'une demande de modification n'emporte pas renonciation au bénéfice du permis d'urbanisme dont la modification est demandée.

La modification du permis d'urbanisme n'a aucun effet sur le délai de péremption du permis d'urbanisme dont la modification est demandée.

§ 5. Le Gouvernement arrête la composition obligatoire du dossier de modification du permis d'urbanisme. ».

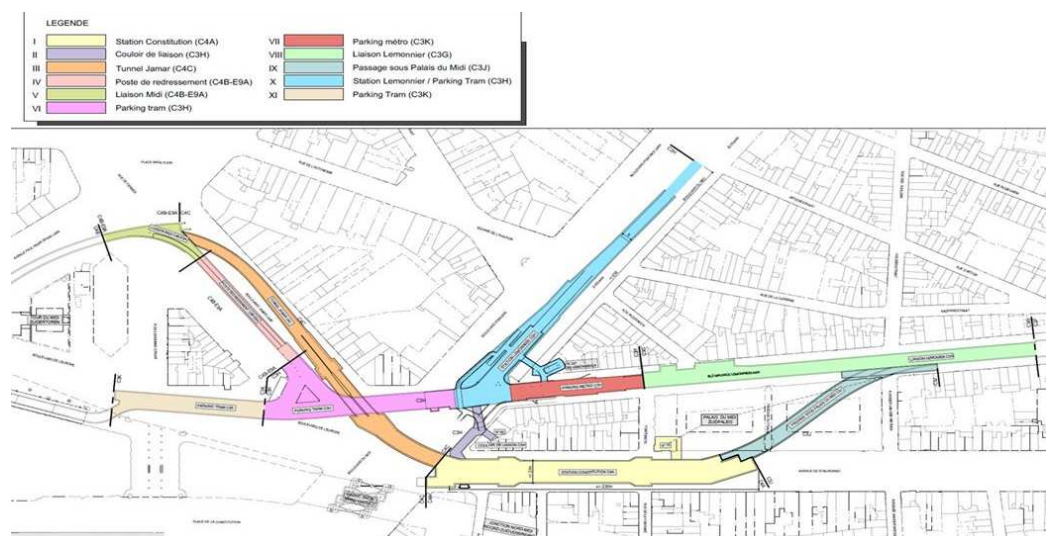
L'exécution du chantier lié à l'acte attaqué rencontre des difficultés qui sont décrites dans l'exposé des motifs du projet d'ordonnance instituant une procédure d'instruction spécifique d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la partie intervenante (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-2023, n° A-751/1, pp. 1 à 7) de la manière suivante :

- « 1. La ligne de métro Nord-Albert, en cours de construction, relie la place Albert située à Forest à la gare du Nord. Ce projet est destiné à augmenter le maillage des transports publics en Région de Bruxelles-Capitale, ce qui aura pour conséquence favorable d'améliorer la mobilité des Bruxellois.

Depuis les années 70, le prémétro bruxellois dans lequel des trams circulent en souterrain entre la station Albert et celle de la gare du Nord est susceptible d'accueillir un métro. Toutes les stations, sauf une (la station Lemonnier), peuvent en effet être adaptées à l'arrivée du métro moyennant une adaptation des quais.

C'est pourquoi, un by-pass de cette station est nécessaire et a notamment été autorisé par un permis délivré le 24 mai 2019. Une nouvelle station de métro, baptisée Toots Thielemans, est en cours de construction. En plus de cette station, des tunnels de liaison doivent être construits pour raccorder la station avec le prémétro existant. La nouvelle infrastructure passe sous des collecteurs d'égouts, sous le tunnel du tram et, en diagonale, sous le Palais du Midi.

Pour ce faire, comme il résulte de l'illustration qui suit, un tronçon de tunnel de liaison de 120 mètres doit être construit juste sous le Palais du Midi reliant la nouvelle station Toots Thielemans, sise avenue de Stalingrad, au tunnel existant du prémétro sis sous le boulevard Lemonnier.



2. Ce projet de renforcement du maillage des transports publics a été baptisé “Constitution”. Il est situé en plein centre-ville.

Le marché de travaux de ce projet a été attribué à la société momentanée Toots (ci-après SM Toots) constituée des entreprises Besix, Jan De Nul et Franki Construct, les études ayant fait l’objet d’un marché passé avec une association momentanée composée des bureaux Greish, Systra et SumProject. La technique spéciale de fondation alors retenue sous le Palais du Midi est celle dite du “*jet grouting*”.

Dès le départ, la STIB a dû faire face à différents problèmes dans l’exécution du marché des travaux par l’adjudicataire. Entre autres difficultés, la STIB est, depuis 2021, confrontée aux revendications de la SM Toots relatives à la mise en œuvre du *jet grouting* sous le Palais du Midi. L’adjudicataire a en effet dénoncé des difficultés d’exécution de cette technique et affirme que ces difficultés étaient imprévisibles.

Le chantier sous le Palais du Midi a dû être suspendu par la STIB depuis juin 2021, sous toutes réserves à l’égard de l’entrepreneur. Or, ces travaux constituent un maillon essentiel du chantier et doivent être réalisés avant de pouvoir achever le projet.

3. Malgré les nombreux essais de sols réalisés par la STIB avant le démarrage du chantier et nonobstant les discussions intervenues entre la STIB et l’adjudicataire quant au caractère prévisible ou non des problématiques rencontrées par l’adjudicataire sur le chantier, il ne peut être totalement et raisonnablement exclu que les caractéristiques des sols sous le Palais du Midi puissent être considérées comme imprévisibles. Cet état de fait a donné lieu à de nombreuses études sur lesquelles la STIB a été contrainte d’avancer seule en raison des importantes difficultés paralysantes rencontrées avec l’entrepreneur. La STIB a, fin juin 2022, adressé à la SM Toots un ordre modificatif, maintenant la technique du *jet grouting* mais adaptée, pour assurer la stabilité des parois étanches entourant le tunnel sous le Palais du Midi.

En réponse à cet ordre, l’adjudicataire a, fin août 2022, chiffré des surcoûts disproportionnés (pour un montant plus élevé que le prix de la totalité du marché). En outre, l’entrepreneur a annoncé initialement un délai supplémentaire de pas moins de huit ans, porté ensuite à plus de dix ans de finalisation de l’ensemble du chantier. Sa fin, prévue originellement pour 2025, n’interviendrait qu’en 2035. Cette position a été formellement contestée par la STIB.

L’ordre modificatif original a encore été amendé à certains égards et, en décembre 2022, ordre a été donné à la SM Toots de reprendre le chantier le 9 janvier 2023. Celle-ci a néanmoins, et contre toute attente, persisté dans son attitude de blocage et n’a pas déféré à l’ordre de reprise, si bien qu’un procès-verbal de manquement a été dressé à son encontre. Indépendamment du litige en cours, il est avéré que la poursuite de la construction de la ligne de métro sous le Palais du Midi, en utilisant le *jet grouting* visé dans le permis initial de 2019, serait opérationnellement très compliquée, extrêmement coûteuse en suppléments, et trop longue à mettre en œuvre, au point de provoquer une prolongation excessive du chantier, ce qui est contraire à l’intérêt général. La SM Toots refuse en outre de garantir le résultat de cette technique, même adaptée (i.e. la stabilité de l’ouvrage).

Poursuivre à tout prix la technique initiale de fondation, même adaptée, risque donc de mener à une impasse contraire aux intérêts publics régionaux en jeu, qu’il s’agisse notamment de mobilité, de bon aménagement urbain, de viabilité du quartier autour du Palais du Midi, ou de budget. Pour pouvoir sortir du blocage, la Région, la Ville et la STIB doivent donc impérativement disposer d’une solution plus rapide et limiter les coûts. Le chantier est toujours à l’arrêt sous le Palais du Midi, qui, pour mémoire, se situe sur le chemin critique du projet Constitution.

Ceci ne ralentit cependant pas l'avancement de ce projet sur les autres tronçons, dont la réalisation se déroule conformément aux prévisions.

4. La STIB a envisagé sur proposition de et moyennant un accord transactionnel avec la SM Toots, de mettre en œuvre une technique alternative, sans modifier le tunnel, pour réaliser les fondations de celui-ci : il s'agit de passer "par le haut" pour pouvoir appliquer la technique plus éprouvée dite des pieux sécants, plutôt que de persister à maintenir un passage par la voie souterraine initialement prévue.

Cette alternative suppose toutefois nécessairement une déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi. La déconstruction partielle a été explorée. En raison du tracé diagonal du tunnel de métro à cet endroit, elle impliquerait de démanteler plus de la moitié de l'intérieur et dès lors de "couper" le Palais diagonalement en deux. Une reconstruction partielle par la suite risque d'aboutir à une construction disparate sur le plan des prestations énergétiques, économiquement peu rentable et urbanistiquement illisible, mettant en péril la cohérence d'un futur projet (non défini à ce jour). Dans l'intervalle, subsisterait un bâtiment à l'état de chancre, qui induirait des risques, notamment en termes de sécurité.

De plus, une demande de permis portant sur une déconstruction partielle du Palais du Midi, assortie uniquement d'un rapport sur les incidences, pourrait susciter un grief dit de "saucissonnage" vu la présence de plus de 5000 m² de commerces dans l'ensemble du Palais du Midi, dont la déconstruction requiert une étude d'incidences globale. Sur la base des éléments ainsi disponibles, la déconstruction totale de l'intérieur du Palais du Midi, au demeurant compatible avec les travaux nécessaires aux fondations du tunnel, semble donc l'option préférentielle. La mise en œuvre de cette adaptation de la technique de fondation requiert la délivrance d'un permis d'urbanisme modifiant celui du 24 mai 2019. ».

L'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 octobre 2023 précitée définit le projet de la manière suivante « dans le cadre de l'adaptation, par la partie intervenante, de la technique de fondation du tunnel du métro sous le Palais du Midi (station Constitution), la démolition totale de l'intérieur de celui-ci, hors façades, accompagnée de l'aménagement d'un espace public en surface ».

L'article 31 de cette ordonnance dispose comme suit :

« Les dispositions du Code et de ses arrêtés d'exécution s'appliquent pour autant qu'elles soient conciliables avec les principes de la présente ordonnance ».

Même si, conformément à l'article 102/1, § 4, alinéa 1^{er}, du CoBAT, une demande de modification n'emporte pas une renonciation complète au permis initial, en l'espèce, il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance précitée que la partie intervenante a renoncé à l'un des objets de l'acte attaqué, à savoir la réalisation d'un tunnel de raccordement entre la nouvelle station de métro et le tunnel existant, passant sous le Palais du Midi par l'utilisation de la technique particulière de fondation dite du *jet grouting* parce que cette technique serait « opérationnellement très compliquée, extrêmement coûteuse en suppléments, et trop longue à mettre en œuvre, au point de provoquer une prolongation excessive du chantier, ce qui est contraire à l'intérêt général » (Doc., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2022-2023, A-751/1,

p. 3) et que le consortium d'entreprises chargé de réaliser les travaux refuse, en outre, de garantir la stabilité de l'ouvrage (*ibid.*).

Le recours sera par conséquent examiné en tenant compte de cette renonciation partielle.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation des articles 13, 23, 24 et 28 du CoBAT, de la carte 6 du plan régional d'affectation du sol (PRAS) adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 mai 2001 et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans une première branche, les parties requérantes allèguent que la modification du PRAS approuvée par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 est illégale et ne peut dès lors recevoir application. Elles font valoir que l'acte attaqué se fonde explicitement sur cette modification pour considérer le projet conforme au PRAS, alors même que, selon elles, le tracé du métro n'était pas conforme à la version du PRAS antérieure à cette modification. Elles indiquent que cette modification a été adoptée en vue de rendre le projet compatible, notamment en raison de contraintes d'expropriation et de tracé.

Elles exposent que cette modification fait l'objet du recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 225.518/XV-3774 et développent plusieurs griefs d'illégalité à son encontre.

Elles affirment d'abord que les choix essentiels du projet, tels que le mode de transport, le tracé et la technique de construction, ont été arrêtés avant l'évaluation des incidences et la participation du public, en violation notamment du CoBAT, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue le 25 juin 1998. Elles estiment ensuite que l'autorité n'était pas en mesure de statuer en connaissance de cause, faute d'informations suffisantes. Elles ajoutent que l'analyse des alternatives repose sur des hypothèses inadéquates et que les avis et réclamations n'ont pas été adéquatement rencontrés. Elles font encore valoir que certaines modifications planologiques, notamment relatives au square Riga et au dépôt de Haren, ne sont pas suffisamment justifiées et ne répondent pas aux observations issues

de l'enquête publique. Elles en déduisent que l'illégalité de l'arrêté du 29 mars 2018 rejaillit sur l'acte attaqué.

Dans une seconde branche, invoquée à titre subsidiaire, elles considèrent que, même à supposer légale la modification du PRAS, le projet autorisé n'est pas conforme à ce plan. Elles indiquent que les infrastructures prévues pour la station Lemonnier, en particulier le tunnel et la trémie, ne figurent ni comme itinéraire en site indépendant sur la carte n° 6 du PRAS ni dans une zone réservée aux infrastructures souterraines au sens de l'article 27.5 du PRAS. Elles en concluent que le projet méconnaît, en toute hypothèse, ces prescriptions du PRAS.

Dans leur mémoire en réplique, elles exposent que le moyen satisfait aux exigences de l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure. Elles indiquent avoir clairement identifié la règle de droit invoquée, à savoir l'illégalité de la modification du PRAS du 29 mars 2018, ainsi que ses répercussions sur l'acte attaqué. Elles précisent que leur argumentation permet à la partie adverse de comprendre la critique formulée, notamment au regard de l'article 159 de la Constitution, et s'appuient sur la jurisprudence du Conseil d'État, notamment celle des arrêts n° 244.538 du 17 mai 2009, n° 242.946 du 14 janvier 2018, n° 235.696 du 8 septembre 2016 et n° 235.986 du 4 octobre 2016, pour écarter tout excès de formalisme.

Elles ajoutent que, sur le fond, l'illégalité de l'arrêté du 29 mars 2018 doit conduire le Conseil d'État à en refuser l'application, ce qui entraînerait, par voie de conséquence, l'illégalité du permis attaqué. Elles renvoient, à cet égard, aux développements exposés dans le recours distinct dirigé contre cet arrêté.

S'agissant de la seconde branche, elles estiment que leur moyen demeure recevable. Elles relèvent que les infrastructures litigieuses, à savoir les nouvelles trémies et tunnels liés à la station Lemonnier, sont explicitement décrites dans la demande de permis et ses annexes, de sorte que la critique apparaît suffisamment précise.

Sur le fond, elles avancent que les trémies constituent des composantes des itinéraires en site indépendant et doivent, à ce titre, figurer sur la carte n° 6 du PRAS. Elles définissent la trémie comme un ouvrage assurant la transition entre un tracé souterrain et un tracé de surface et en déduisent qu'elle fait partie intégrante de l'infrastructure concernée. Elles se réfèrent à un exemple repris sur cette carte afin d'étayer leur analyse.

Elles observent que le projet litigieux prévoit un prolongement du tunnel ainsi qu'un déplacement de la trémie existante sur le boulevard du Midi, sur une

distance d'environ cent mètres, en dehors du périmètre prévu par le PRAS. Elles soulignent que ces modifications ressortent explicitement de l'acte attaqué et des documents du projet.

Elles en concluent que les tunnels et trémies projetés ne respectent pas le PRAS, dès lors que celui-ci ne prévoit pas ces aménagements aux emplacements concernés.

Dans leur dernier mémoire, elles renvoient, en ce qui concerne la première branche, aux arguments développés dans les écrits déposés dans l'affaire A. 225.518/XV-3774.

Concernant la seconde branche, elles contestent l'analyse selon laquelle la carte n° 6 du PRAS ne devrait pas présenter un degré élevé de précision quant à la localisation des lignes et des zones. Elles soutiennent que, compte tenu des articles 24, 28 et 29 du CoBAT, le PRAS revêt une valeur réglementaire contraignante et peut imposer des restrictions significatives au droit de propriété. Elles en déduisent qu'il doit nécessairement présenter un contenu précis. Elles invoquent, à cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État, notamment les arrêts n° 163.262 du 5 octobre 2006 et n° 252.327 du 6 décembre 2021, pour souligner que le PRAS lie l'autorité chargée de délivrer un permis d'urbanisme.

Elles exposent en outre que la carte n° 6, relative aux transports en commun, fait partie intégrante du PRAS et que les prescriptions spécifiques, notamment la prescription 27, encadrent la manière dont le réseau doit y être représenté. Elles relèvent que si les gares et arrêts sont mentionnés à titre indicatif, il n'en va pas de même des lignes et des zones, qui doivent, selon elles, être définies avec précision.

Elles expliquent que la notion de « zone à réserver » permet précisément d'anticiper un tracé encore indéterminé, en délimitant un périmètre au sein duquel l'infrastructure peut être développée. Elles en concluent qu'un projet ne peut excéder ce périmètre sans modification préalable du PRAS ou sans inscription adéquate.

Elles observent enfin qu'en l'espèce, le tunnel projeté le long du boulevard du Midi dépasse sensiblement la zone à réserver prévue par le PRAS.

V.2. Appréciation

V.2.1 Première branche

La première branche du moyen reprend les arguments développés plus longuement dans la requête introduite par les deux premières parties requérantes dans l'affaire A. 225.518/XV-3774.

Cette requête a été rejetée par l'arrêt n° 258.074 du 30 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.074). La première branche du moyen n'est pas fondée pour les motifs exposés dans cet arrêt.

V.2.2. Seconde branche

Les articles 13, 23, 24 et 28 du CoBAT disposent comme suit :

« Art. 13. Le développement de la Région de Bruxelles-Capitale est conçu et l'aménagement de son territoire est fixé par les plans suivants :

1. le plan régional de développement ;
2. le plan régional d'affectation du sol ;
3. les plans d'aménagement directeurs ;
4. les plans communaux de développement ;
5. les plans particuliers d'affectation du sol.

Art. 23. Le plan régional d'affectation du sol s'applique à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Art. 24. Le plan régional d'affectation du sol s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement en vigueur le jour de son adoption.

Il indique :

- 1° la situation existante de fait et de droit ;
- 2° l'affectation générale des différentes zones du territoire et les prescriptions qui s'y rapportent ;
- 3° les mesures d'aménagement des principales voies de communication ;
- 4° les zones où une protection particulière se justifie pour des raisons culturelles, sociales, historiques, esthétiques, économiques ou de protection de l'environnement, en ce compris la prévention visée aux articles 2 et 24 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et, plus particulièrement les considérations mentionnées à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, de cet accord.

Il peut indiquer les modifications à apporter aux plans communaux de développement et aux plans particuliers d'affectation du sol. Il peut comporter en outre des prescriptions relatives à l'implantation et au volume des constructions et des prescriptions d'ordre esthétique.

Art. 28. Le plan régional d'affectation du sol a force obligatoire et valeur réglementaire en toutes ses dispositions.

Il demeure en vigueur jusqu'au moment où il est en tout ou en partie modifié. »

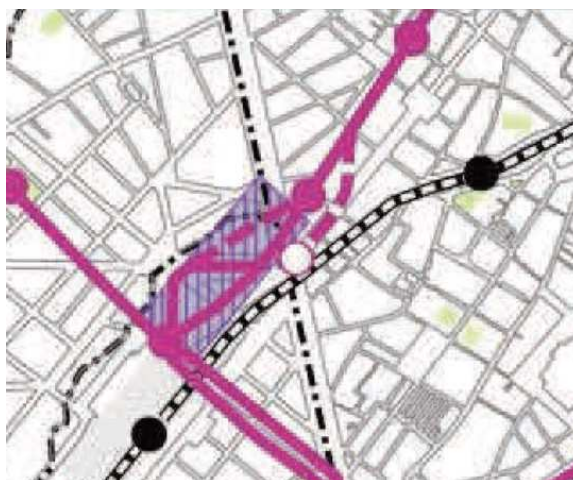
La prescription particulière 27.1. du PRAS dispose ce qui suit :

- « Le réseau des transports en commun du plan est constitué du réseau primaire des transports en commun comprenant :
- 1° les lignes de chemin de fer ;
 - 2° les itinéraires en site indépendant.

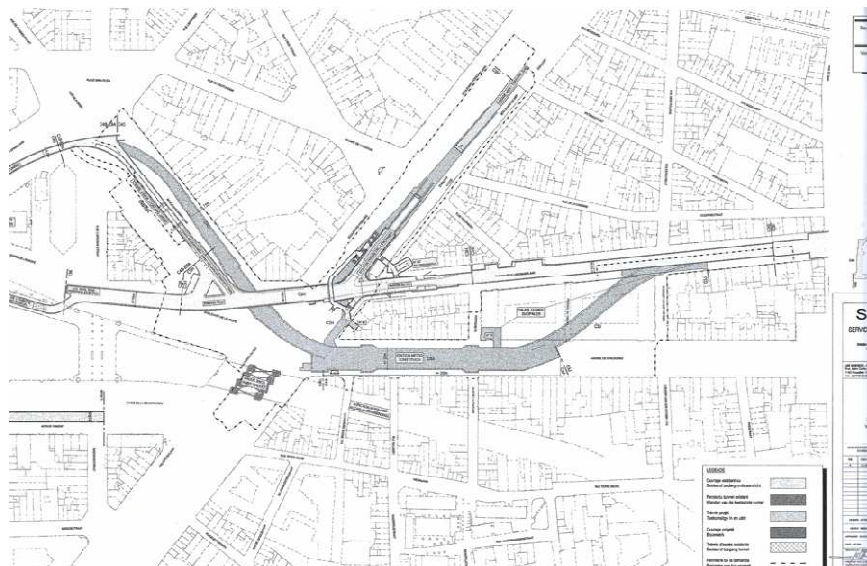
En fonction de nécessités techniques ou urbanistiques, le tracé des itinéraires de transport en commun du plan peut être modifié. Le tracé des lignes à l'intérieur des zones de chemin de fer est mentionné à titre indicatif sur la carte des transports en commun.

Les gares et points d'arrêt des lignes de chemin de fer et les stations des itinéraires en site indépendant figurent à titre indicatif sur la carte des transports en commun. ».

La carte des transports en commun qui résulte de la modification apportée au PRAS par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 se présente de la manière suivante pour la zone concernée par l'acte attaqué :



La situation projetée vue en plan général au niveau du sous-sol telle qu'elle résulte du plan modifié le 14 septembre 2018 est la suivante :



Il résulte de la comparaison de ces documents qu'une partie de la « trémie midi » située rue du Midi approximativement entre le croisement avec la rue de la Caserne et celui avec la rue d'Artois est en dehors de la « zone à réserver pour infrastructures souterraines » (en hachuré violet) et que cette infrastructure n'est pas non plus reprise en tant qu'itinéraire en site indépendant sur cette carte.

Toutefois, la carte des transports en commun n'est pas pour objet de fixer des affectations au sens de l'article 24, alinéa 2, 2°, du CoBAT, mais uniquement des « mesures d'aménagement » au sens du 3° de cette même disposition. La délimitation de zones « à réserver » aux infrastructures souterraines est destinée à éviter l'octroi de permis incompatibles avec de tels projets ou à fixer un périmètre dans lequel des expropriations pourraient avoir lieu, sans pour autant exclure toute implantation d'une infrastructure souterraine destinée aux transports en commun en dehors d'une de ces zones.

En outre, l'implantation des stations des itinéraires en site indépendant étant indicative, il y a lieu de considérer qu'une trémie d'accès, qui constitue l'accessoire d'une de ces stations, ne doit pas obligatoirement figurer sur la carte des transports en commun. La circonstance que certaines d'entre elles y figurent néanmoins n'énervé pas ce constat.

La seconde branche du moyen n'est pas fondée.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 à 6 et 8 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 (ci-après : « la directive 2011/92/UE »), des articles 127, 128, 131, 135 et 190 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les parties requérantes reprochent à l'acte attaqué de n'autoriser qu'un segment d'un projet global de liaison de métro sans que les incidences de l'ensemble de ce projet n'aient été examinées et sans que ce morcellement n'ait été valablement justifié.

Elles exposent, d'abord, que le projet litigieux ne peut être dissocié des autres interventions indispensables à la création de la ligne de métro entre la station Albert, la gare du Nord et la station Bordet. Elles énumèrent, à cet égard, l'adaptation substantielle de la station Albert, la transformation des lignes de prémétro en lignes de métro, la modification de l'itinéraire dans la zone Midi, la création de la station Constitution, la transformation de la station Lemonnier, la réalisation d'un ouvrage souterrain sous les voies menant à la gare du Nord, l'extension vers la station Bordet, l'aménagement de nouvelles stations, la création d'un dépôt à Haren ainsi que la construction de tunnels et de trémies. Elles relèvent que l'acte attaqué lui-même replace le projet dans le cadre de l'axe Albert-gare du Nord-Bordet et reconnaît que l'aménagement de cette ligne est conditionné par le projet de la station « Constitution ».

Elles avancent ensuite que l'ensemble de ces ouvrages est conceptuellement indissociable. Elles rappellent que le projet procède d'une volonté préalable d'étendre le réseau de la STIB et qu'il a été défini sur la base d'études réalisées en 2012 portant sur l'opportunité socio-économique, stratégique et technique du métro Nord. Elles soulignent également que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, par un arrêté du 16 février 2017, engagé une procédure de modification partielle du PRAS afin de permettre la réalisation de cette liaison, avec ses stations, ses tunnels, ses accès, ses dispositifs d'aération et son dépôt. Elles ajoutent que l'inscription du projet dans le plan régional de développement durable (PRDD) confirme qu'il s'agit d'un seul et même projet de dorsale métro sud-nord.

Elles soutiennent par ailleurs que les différents ouvrages présentent des liens matériels et fonctionnels étroits. Elles citent l'étude d'incidences relative aux ouvrages de la gare du Nord, qui mentionne que la mise en exploitation de la ligne M3 dépend de plusieurs projets majeurs, parmi lesquels le terminus à Albert, la station Toots Thielemans en remplacement ou en complément de celle de Lemonnier, l'adaptation de la liaison Albert-gare du Nord et la création du passage sous les voies à la gare du Nord. Elles mentionnent encore l'étude d'incidences relative à la station Constitution, laquelle précise que l'aménagement de la ligne Bordet-Albert est subordonné à ce projet et qu'en son absence, les autres projets liés à cette ligne ne verraient pas le jour. Elles en infèrent que les incidences potentielles doivent être appréhendées de manière globale, notamment au regard des objectifs régionaux de mobilité, de décongestion et de protection de l'environnement.

Elles dénoncent, dans ce contexte, le fractionnement du projet en plusieurs demandes de permis distinctes, introduites par la partie intervenante et Beliris, visant notamment les ouvrages gare du Nord, le tronçon gare du Nord–Haren et la station Albert. Elles estiment que ce découpage empêche l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, dès lors que la demande ne regroupe pas l'ensemble des infrastructures, installations et activités nécessaires à la réalisation de la ligne de métro. Elles prétendent qu'à défaut d'une vue d'ensemble, l'autorité ne peut ni vérifier correctement l'applicabilité des règles relatives aux permis mixtes ni apprécier utilement les alternatives ni mesurer les incidences globales et cumulées du projet.

Elles contestent également la motivation de l'acte attaqué sur ce point. Elles relèvent que l'autorité considère que la pluralité des demandes est sans incidence sur l'instruction, qu'aucun devoir d'instruction n'a été contourné, que les différentes procédures offriraient au public une vision complète du projet, que les demandes se distingueraient par leur nature, leur localisation et la diversité des demandeurs, et qu'elles seraient indépendantes les unes des autres. Elles estiment que cette motivation est entachée d'erreur et de contradiction. Elles observent, d'une part, que la multiplication des procédures et des enquêtes publiques nuit à l'intelligibilité du projet global pour le public, alors même que l'autorité admet la nécessité d'en offrir une vision complète. Elles font remarquer, d'autre part, que la pluralité des demandeurs ne remet pas en cause l'unicité du projet, cette pluralité étant, selon elles, artificielle et dictée par des choix politiques ou financiers étrangers aux contraintes techniques du dossier. Elles ajoutent que, même si certains travaux diffèrent selon les lieux, ils concourent tous à la réalisation de la même liaison métro Nord-Sud. Elles réfutent enfin l'affirmation selon laquelle les demandes seraient indépendantes, en affirmant que le métro ne peut être exploité sans transformation concomitante des stations, des tunnels et des autres infrastructures projetées.

Elles exposent encore que ce fractionnement est susceptible de soustraire le projet global à certaines obligations procédurales, en particulier à celles applicables aux projets mixtes. Elles expliquent que la globalisation des installations formant une unité technique et géographique pourrait imposer l'introduction d'une demande de permis d'environnement unique, voire d'un permis mixte, notamment en présence d'installations classées. Elles soutiennent qu'en l'état du découpage retenu, il est impossible de déterminer si une telle procédure devait être suivie et que l'autorité a ainsi été induite en erreur sur le régime légal applicable, faute d'un examen conjoint avec Bruxelles-Environnement.

Elles critiquent enfin le caractère inadéquat de l'évaluation des incidences. Elles affirment qu'un tel fractionnement permet de minimiser artificiellement l'impact réel du projet et de restreindre la marge d'appréciation de l'autorité. Elles invoquent, à cet égard, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment l'arrêt de la Cour du 25 juillet 2008 (*Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445), pour rappeler que l'objectif de la directive 2011/92/UE ne peut être contourné par le morcellement d'un projet et que l'effet cumulatif de plusieurs sous-projets doit être pris en compte lorsqu'ils relèvent d'un projet d'ensemble. Elles en concluent qu'en l'espèce, les incidences de la ligne Bordet-Albert devaient, à tout le moins, être évaluées globalement, en particulier en ce qui concerne les effets sur la mobilité et les impacts du chantier.

Dans leur mémoire en réplique, elles affirment que le projet litigieux s'inscrit dans un ensemble unique relatif à la création de la ligne de métro Nord-Sud. Elles relèvent d'emblée le caractère contradictoire de la position de la partie adverse, qui soutient, à titre principal, l'autonomie des différentes demandes tout en reconnaissant, à titre subsidiaire, une évaluation globale du projet lors de la modification du PRAS et des similitudes entre les procédures.

Elles exposent que les différentes composantes du projet présentent un lien d'interdépendance fonctionnelle, en ce sens que chacune d'elles serait incomplète sans les autres. Elles soulignent que la transformation d'une ligne de prémétro en métro implique des adaptations techniques globales, notamment en matière d'alimentation électrique, rendant impossible une exploitation partielle indépendante. Elles en déduisent que la réalisation de la station Constitution suppose l'adaptation de l'ensemble de la ligne entre la gare du Nord et la station Albert.

Elles détaillent ensuite les liens entre le projet litigieux et d'autres demandes de permis, concernant notamment les ouvrages de la gare du Nord, l'extension vers Haren et l'aménagement de la station Albert. Elles soutiennent que ces projets sont indissociables, dès lors que l'exploitation de la ligne de métro

nécessite la réalisation coordonnée de ces différentes infrastructures. Elles en concluent que ces éléments forment un projet global unique.

Sur cette base, elles estiment que les différentes composantes auraient dû faire l'objet d'une demande de permis unique ou, à tout le moins, d'une évaluation des incidences environnementales unifiée. Elles contestent l'argument selon lequel des évaluations distinctes suffiraient, en invoquant la directive 2011/92/UE et la jurisprudence de la Cour de justice qui imposent une appréciation globale des projets présentant des liens étroits.

Elles soutiennent que la division du projet a pour effet de méconnaître le principe d'unicité de l'évaluation et d'entraîner des lacunes dans l'analyse des incidences. Elles avancent que cette fragmentation empêche une prise en compte des effets cumulés et des impacts liés à l'exploitation simultanée des infrastructures. Elles illustrent cette carence par l'absence d'examen de certaines alternatives à l'échelle de l'ensemble de la ligne, notamment celles proposées lors de l'enquête publique.

Elles font également valoir que le rapport d'incidences relatif à la modification du PRAS ne saurait suppléer à une évaluation complète du projet, dès lors qu'il relève d'un cadre juridique distinct et intervient à un stade où les caractéristiques précises des travaux ne sont pas encore déterminées. Elles s'appuient sur la jurisprudence de la Cour de justice, notamment celle de l'arrêt du 29 juillet 2019 (Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622) pour souligner que l'évaluation doit porter sur des incidences suffisamment identifiables.

Elles ajoutent que la division du projet a affecté la participation du public, en limitant l'information disponible et en fragmentant les enquêtes publiques, ce qui empêche une compréhension globale du projet.

Elles soutiennent en outre que l'autorité n'a pas répondu adéquatement à la question de savoir si le projet devait être qualifié de projet mixte au sens du CoBAT, alors même que cette problématique avait été soulevée.

Dans leur dernier mémoire, elles estiment avoir démontré que le projet litigieux s'inscrit dans un ensemble plus vaste, auquel il contribue directement, à savoir la création d'une nouvelle ligne de métro à Bruxelles.

Elles insistent sur le fait que ce projet est indissociable, tant sur le plan conceptuel que sur les plans fonctionnel et matériel, des autres interventions prévues

sur l'itinéraire du futur métro. Elles soutiennent ainsi qu'il ne peut être appréhendé isolément des autres ouvrages nécessaires à la réalisation de cette ligne.

Elles ajoutent que le fractionnement du projet fausse l'évaluation des incidences du projet global. Elles font valoir qu'une telle division tend à minimiser les effets environnementaux réels de l'ensemble, voire à empêcher l'examen de toutes les options pertinentes, notamment en matière d'alternatives, en cloisonnant artificiellement les différentes composantes du projet.

Elles rappellent également que le rapport sur les incidences environnementales établi lors de la modification préalable du PRAS ne peut, selon elles, tenir lieu d'évaluation adéquate d'un projet déterminé. Elles exposent que ce rapport n'a pas pris en compte l'ensemble des incidences liées aux différents volets du projet de métro.

Elles invoquent ensuite à nouveau la jurisprudence de la Cour de justice pour conforter leur thèse. Elles se réfèrent à l'arrêt du 25 juillet 2008 (*Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445) dans lequel la Cour examine le fractionnement du projet « Madrid Calle 30 » en plusieurs sous-projets. Elles relèvent que la Cour y invite à apprécier conjointement les différentes composantes d'un même ensemble au regard, notamment, de leur proximité géographique, de leurs similitudes et de leurs interactions.

Elles en déduisent que les critères retenus par la Cour de justice pour identifier un projet unique sont plus larges et que, même lorsque des sous-projets peuvent être exécutés séparément, l'existence d'une logique commune et de liens suffisants entre eux peut imposer une appréciation globale.

Elles se prévalent aussi de l'arrêt du 16 septembre 2004 (*Commission/Espagne*, C-227/01, ECLI:EU:C:2004:528), dans lequel la Cour refuse qu'un projet ferroviaire soit soustrait à l'évaluation de ses incidences par un découpage en tronçons. Elles estiment que cet arrêt illustre également une conception large du projet unique, destinée à éviter qu'un fractionnement ne prive la directive 2011/92/UE précitée de son effet utile.

Elles concluent qu'une application trop stricte du critère d'interdépendance fonctionnelle n'est pas compatible avec les exigences du droit européen de l'environnement. Elles considèrent que les interactions qu'elles ont mises en évidence suffisent à caractériser un projet global, lequel devait, selon elles, faire l'objet d'une évaluation unique et unifiée des incidences. Elles estiment enfin que le

projet litigieux présente, à cet égard, des analogies avec les affaires tranchées par la Cour de justice en matière d'infrastructures de transport.

VI.2. Appréciation

Les articles 2 à 6 et 8 de la directive 2011/92/UE disposent comme suit :

« Article 2

1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement. Ces projets sont définis à l'article 4.

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets dans les États membres ou, à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objectifs de la présente directive.

3. En ce qui concerne les projets pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et de la directive 92/43/CEE du Conseil ⁽¹⁾ et/ou de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, les États membres veillent, s'il y a lieu, à ce que des procédures coordonnées et/ou communes respectant les prescriptions des actes législatifs de l'Union soient prévues.

En ce qui concerne les projets pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'actes législatifs de l'Union autres que les directives énumérées au premier alinéa, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées et/ou communes.

Dans le cadre de la procédure coordonnée visée aux premier et deuxième alinéas, les États membres s'efforcent de coordonner les diverses évaluations individuelles des incidences sur l'environnement pour un projet particulier requises par la législation pertinente de l'Union en désignant une autorité à cet effet, sans préjudice de dispositions contraires éventuellement contenues dans d'autres actes législatifs applicables de l'Union.

Dans le cadre de la procédure commune visée aux premier et deuxième alinéas, les États membres s'efforcent de prévoir la réalisation d'une évaluation unique des incidences sur l'environnement pour un projet particulier, requise par la législation pertinente de l'Union, sans préjudice de dispositions contraires éventuellement contenues dans d'autres actes législatifs applicables de l'Union.

La Commission donne des orientations concernant la mise en place des éventuelles procédures coordonnées ou communes pour les projets soumis simultanément à

¹ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

² Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7).

des évaluations en vertu de la présente directive et des directives 92/43/CEE, 2000/60/CE, 2009/147/CE ou 2010/75/UE.

4. Sans préjudice de l'article 7, les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter un projet spécifique des dispositions prévues par la présente directive, lorsque l'application desdites dispositions entraînerait une atteinte à la finalité du projet, pour autant que les objectifs de la présente directive soient atteints.

Dans ce cas, les États membres :

- a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait ;
- b) mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visées au point a), les informations relatives à la décision d'accorder une exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée ;
- c) informent la Commission, préalablement à l'octroi de l'autorisation, des motifs qui justifient l'exemption accordée et lui fournissent les informations qu'ils mettent, le cas échéant, à la disposition de leurs propres ressortissants.

La Commission transmet immédiatement les documents reçus aux autres États membres.

La Commission rend compte chaque année au Parlement européen et au Conseil de l'application du présent paragraphe.

5. Sans préjudice de l'article 7, dans les cas où un projet est adopté par un acte législatif national spécifique, les États membres peuvent exempter ledit projet des dispositions relatives à la consultation publique prévues par la présente directive, pour autant que les objectifs de la présente directive soient atteints.

Les États membres informent la Commission de tout cas où l'exemption visée au premier alinéa a été appliquée, tous les deux ans à compter du 16 mai 2017.

Article 3

1. L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

- a) la population et la santé humaine ;
- b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE ;
- c) les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;
- d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;
- e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d).

2. Les incidences visées au paragraphe 1 sur les facteurs y énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes pertinents pour le projet concerné.

Article 4

1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les États membres procèdent à cette détermination :

a) sur la base d'un examen cas par cas ;

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).

3. Pour l'examen au cas par cas ou la fixation des seuils ou critères en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III. Les États membres peuvent fixer des seuils ou des critères pour déterminer quand les projets n'ont pas à être soumis à la détermination prévue aux paragraphes 4 et 5 ou à une évaluation des incidences sur l'environnement, et/ou des seuils ou des critères pour déterminer quand les projets font l'objet, en tout état de cause, d'une évaluation des incidences sur l'environnement sans être soumis à la détermination prévue aux paragraphes 4 et 5.

4. Lorsque les États membres décident d'exiger une détermination pour les projets énumérés à l'annexe II, le maître d'ouvrage fournit des informations sur les caractéristiques du projet et sur les incidences notables qu'il est susceptible d'avoir sur l'environnement. La liste détaillée des informations à fournir est indiquée à l'annexe II.A. Le maître d'ouvrage tient compte, le cas échéant, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement réalisées en vertu d'actes législatifs de l'Union autres que la présente directive. Le maître d'ouvrage peut également fournir une description de toutes les caractéristiques du projet et/ou les mesures envisagées pour éviter ou prévenir ce qui aurait pu, à défaut, constituer des incidences négatives notables sur l'environnement.

5. L'autorité compétente procède à sa détermination sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage conformément au paragraphe 4 en tenant compte, le cas échéant, des résultats des vérifications préliminaires ou des évaluations des incidences sur l'environnement réalisées en vertu d'actes législatifs de l'Union autres que la présente directive. La détermination est mise à la disposition du public et :

a) indique, lorsqu'il a été décidé qu'une évaluation des incidences sur l'environnement était nécessaire, les raisons principales de la décision d'exiger une telle évaluation au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe III ; ou

b) indique, lorsqu'elle dispose qu'une évaluation des incidences sur l'environnement n'est pas nécessaire, les principales raisons de ne pas exiger une telle évaluation par rapport aux critères applicables figurant à l'annexe III, ainsi que, sur proposition du maître d'ouvrage, toutes les caractéristiques du projet et/ou les mesures envisagées pour éviter ou prévenir ce qui aurait pu, à défaut, constituer des incidences négatives notables sur l'environnement.

6. Les États membres veillent à ce que l'autorité compétente procède à sa détermination aussi rapidement que possible et dans un délai ne dépassant pas 90 jours à partir de la date à laquelle le maître d'ouvrage a présenté toutes les informations requises en vertu du paragraphe 4. Dans des cas exceptionnels, par exemple liés à la nature, à la complexité, à la localisation ou à la dimension du projet, l'autorité compétente peut prolonger ce délai pour procéder à sa

détermination ; dans ce cas, l'autorité compétente informe par écrit le maître d'ouvrage des raisons justifiant la prolongation et de la date à laquelle elle prévoit de procéder à sa détermination.

Article 5

1. Lorsqu'une évaluation des incidences sur l'environnement est requise, le maître d'ouvrage prépare et présente un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement. Les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum :

a) une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception, aux dimensions et aux autres caractéristiques pertinentes du projet ;

b) une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement ;

c) une description des caractéristiques du projet et/ou des mesures envisagées pour éviter, prévenir ou réduire et, si possible, compenser les incidences négatives notables probables sur l'environnement ;

d) une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement ;

e) un résumé non technique des informations visées aux points a) à d) ; et

f) toute information supplémentaire précisée à l'annexe IV, en fonction des caractéristiques spécifiques d'un projet ou d'un type de projets particulier et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire.

Si un avis est rendu en vertu du paragraphe 2, le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est fondé sur cet avis et inclut les informations qui peuvent raisonnablement être requises pour arriver à une conclusion motivée sur les incidences notables du projet sur l'environnement, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes. Pour éviter tout double emploi lors des évaluations, le maître d'ouvrage tient compte, dans l'élaboration du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes dans le cadre de la législation de l'Union ou de la législation nationale.

2. À la demande du maître d'ouvrage, l'autorité compétente, compte tenu des informations fournies par le maître d'ouvrage en particulier sur les caractéristiques spécifiques du projet, notamment la localisation et la capacité technique, et de son incidence probable sur l'environnement, rend un avis sur le champ d'application et le niveau de détail des informations à fournir par le maître d'ouvrage dans le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément au paragraphe 1 du présent article. L'autorité compétente consulte les autorités visées à l'article 6, § 1^{er}, avant de rendre son avis.

Les États membres peuvent également exiger que les autorités compétentes rendent un avis, tel que visé au premier alinéa, que le maître d'ouvrage le requière ou non.

3. Afin de veiller à l'exhaustivité et à la qualité du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement :

a) le maître d'ouvrage s'assure que le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est préparé par des experts compétents ;

b) l'autorité compétente veille à disposer d'une expertise suffisante pour examiner le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, ou à avoir un accès au besoin à une telle expertise ; et

c) si nécessaire, l'autorité compétente demande au maître d'ouvrage des informations supplémentaires, conformément à l'annexe IV, qui sont directement utiles à l'élaboration de la conclusion motivée sur les incidences notables du projet sur l'environnement.

4. Les États membres s'assurent, si nécessaire, que les autorités disposant d'informations appropriées, notamment eu égard à l'article 3, mettent ces informations à la disposition du maître d'ouvrage.

Article 6

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation, en tenant compte, le cas échéant, des cas visés à l'article 8*bis*, paragraphe 3. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres.

2. À un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des moyens électroniques et par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, afin d'assurer la participation effective du public concerné aux procédures de décision :

a) la demande d'autorisation ;

b) le fait que le projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et que, le cas échéant, l'article 7 est applicable ;

c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions ;

d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision ;

e) une indication concernant la disponibilité des informations recueillies en vertu de l'article 5 ;

f) une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront ;

g) les modalités précises de la participation du public prévues au titre du paragraphe 5 du présent article.

3. Les États membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné :

a) toute information recueillie en vertu de l'article 5 ;

b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé conformément au paragraphe 2 du présent article ;

c) conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ⁽³⁾, les informations autres que celles visées au paragraphe 2 du présent article qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 de la présente directive et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au paragraphe 2 du présent article.

4. À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, § 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

5. Les modalités précises de l'information du public, par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale, et de la consultation du public concerné, par exemple, par écrit ou par enquête publique, sont déterminées par les États membres. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires afin de garantir que les informations pertinentes sont accessibles au public par voie électronique, au moins par l'intermédiaire d'un portail central ou de points d'accès aisément accessibles, au niveau administratif approprié.

6. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin de laisser suffisamment de temps pour :

a) informer les autorités visées au paragraphe 1 ainsi que le public ; et

b) permettre aux autorités visées au paragraphe 1 et au public concerné de se préparer et de participer effectivement au processus décisionnel en matière d'environnement en vertu des dispositions du présent article.

7. Le délai fixé pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement visé à l'article 5, § 1^{er}, ne peut être inférieur à 30 jours.

Article 8

Le résultat des consultations et les informations recueillies conformément aux articles 5 à 7 sont dûment pris en compte dans le cadre de la procédure d'autorisation. ».

Les articles 127, 128, 131, 135 et 190 du CoBAT, dans leur version applicable à l'acte attaqué, disposent comme suit :

« Art. 127. § 1^{er}. Sont soumis à une évaluation préalable des incidences, les projets publics et privés qui, notamment en raison de leur dimension, leur nature ou leur localisation, peuvent porter atteinte de manière sensible à l'environnement ou au milieu urbain ou avoir des répercussions sociales ou économiques importantes.

Lorsqu'un projet soumis à évaluation préalable des incidences en application de la présente section doit également faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses

³ JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

incidences sur une réserve naturelle, une réserve forestière ou un site Natura 2000 conformément à l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature, l'étude d'incidences sur l'environnement ou le rapport d'incidences sur l'environnement intègre l'évaluation appropriée requise en vertu de cette ordonnance.

§ 2. On entend par "incidences d'un projet" les effets directs et indirects, à court terme et à long terme, temporaires, accidentels et permanents d'un projet sur :

- 1° l'être humain, la faune et la flore ;
- 2° le sol, l'eau, l'air, le climat, l'environnement sonore, le paysage et la consommation d'énergie ;
- 3° l'urbanisme, le patrimoine immobilier et la consommation d'énergie ;
- 4° les domaines social et économique ;
- 5° la mobilité globale ;
- 6° l'interaction entre ces facteurs.

§ 3. Avant de délivrer l'accusé de réception de la demande de permis, la commune vérifie si la demande est soumise à une étude d'incidences ou à un rapport d'incidences.

Le dossier de la demande de permis ou de certificat est incomplet en l'absence des documents requis par les articles 129 ou 143.

§ 4. Lorsque l'administration constate que le projet soumis à demande de certificat ou de permis est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'une autre Région, d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, ou lorsqu'un État membre susceptible d'être affecté notablement le demande, le dossier de demande accompagné du document d'évaluation préalable des incidences et des informations éventuelles sur les incidences transfrontalières est transmis aux autorités compétentes de cette autre Région, de cet autre État membre de l'Union européenne ou de cet autre État partie à la Convention d'Espoo.

Le Gouvernement détermine :

- 1° les instances chargées de la transmission des documents aux autorités visées à l'alinéa précédent ;
- 2° les modalités selon lesquelles les autorités compétentes de la Région ou de l'État susceptibles d'être affectés peuvent participer à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- 3° les modalités suivant lesquelles le dossier de demande accompagné du document d'évaluation préalable des incidences et des informations éventuelles sur les incidences transfrontalières sont communiquées aux autorités visées à l'alinéa précédent ;
- 4° les modalités suivant lesquelles les décisions prises sur les demandes de permis sont communiquées aux autorités visées à l'alinéa précédent.
- 5° les modalités selon lesquelles les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale doivent réagir lorsque la réalisation d'un projet sur le territoire d'une autre Région ou d'un autre État membre est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Art. 128. § 1^{er}. Sont soumis à une étude d'incidences, les projets mentionnés à l'annexe A du présent Code.

La liste des projets repris à l'annexe A est arrêtée en tenant compte de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ainsi que des critères de sélection pertinents suivants :

- 1° Caractéristiques des installations. Ces caractéristiques doivent être considérées notamment par rapport :
 - a) à la dimension de l'installation ;

- b) au cumul avec d'autres installations ;
- c) à l'utilisation des ressources naturelles ;
- d) à la production de déchets ;
- e) à la pollution et aux nuisances ;
- f) au risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre.

2° Localisation des installations. La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par l'installation doit être considérée en prenant notamment en compte :

- a) l'occupation des sols existants ;
- b) la richesse relative, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone ;
- c) la capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes :
 - zones humides ;
 - zones côtières ;
 - zones de montagnes et de forêts ;
 - réserves et parcs naturels ;
 - zones répertoriées ou protégées par la législation et la réglementation en Région de Bruxelles-Capitale ;
 - zones de protection spéciale désignées par la législation et la réglementation applicables en Région de Bruxelles-Capitale conformément aux Directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ;
 - zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation communautaire sont déjà dépassées ;
 - zones à forte densité de population ;
 - paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique.

3° Caractéristiques de l'impact potentiel. Les incidences notables qu'une installation pourrait avoir doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux 1° et 2°, notamment par rapport à :

- l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée) ;
- la nature transfrontalière de l'impact ;
- l'ampleur et la complexité de l'impact ;
- la probabilité de l'impact ;
- la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact.

§ 2. Les demandes de permis d'urbanisme ou de lotir faisant suite à un certificat d'urbanisme non périmé qui a été précédé d'une étude d'incidences, sont dispensées d'une telle étude pour autant qu'elles soient conformes aux certificats délivrés.

Lorsque les demandes de certificat d'urbanisme, de permis d'urbanisme ou de lotir sont comprises dans le périmètre d'un plan particulier d'affectation du sol qui a été précédé d'un rapport sur les incidences environnementales ou dans le périmètre d'un permis de lotir non périmé qui a été précédé d'une étude d'incidences en application du présent Code et que ces demandes sont conformes au plan particulier d'affectation du sol ou du permis de lotir, l'étude d'incidences visée à l'article 129 se limite aux aspects spécifiques de la demande de certificat ou de permis qui n'ont pas été pris en considération par le rapport sur les incidences environnementales précédant l'adoption du plan particulier d'affectation du sol ou l'étude d'incidences précédant l'adoption du permis de lotir.

Art. 131. § 1^{er}. Le comité d'accompagnement veille à ce que le chargé d'étude fournisse une étude complète et de qualité.

Il comprend au moins un représentant de chaque commune sur le territoire de laquelle le projet doit être exécuté, un représentant de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement et un représentant de l'Administration.

§ 2. Le Gouvernement détermine les règles de fonctionnement du comité d'accompagnement, ainsi que les règles d'incompatibilité.

Art. 135. L'étude d'incidences doit comporter les éléments ci-après :

- 1° les données, fournies par le demandeur, relatives à la justification du projet, à la description de ses objectifs et au calendrier de sa réalisation ;
- 2° le relevé des prestations accomplies, la mention des méthodes d'analyse utilisées, et la description des difficultés rencontrées, en ce compris les données sollicitées par le chargé d'étude et que le demandeur est resté en défaut de communiquer sans justification ;
- 3° la description et l'évaluation détaillées et précises des éléments susceptibles d'être affectés par le projet, dans l'aire géographique déterminée par le cahier des charges ;
- 4° l'inventaire et l'évaluation détaillée et précise des incidences du projet et du chantier intégrant une évaluation appropriée conformément à l'article 59, § 2, 2° de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature lorsque la demande est susceptible d'affecter une réserve naturelle, une réserve forestière ou un site Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets ;
- 5° les données, fournies par le demandeur, relatives aux mesures visant à éviter, supprimer ou réduire les incidences négatives du projet et du chantier ;
- 6° l'évaluation de l'efficacité des mesures indiquées au point 5° notamment par rapport aux normes existantes ;
- 7° l'examen comparatif des solutions de remplacement raisonnablement envisageables y compris, le cas échéant, l'abandon du projet, ainsi que l'évaluation de leurs incidences ;
- 8° un résumé non technique des éléments précédents.

Le Gouvernement peut préciser et compléter les éléments visés à l'alinéa 1^{er}. Il peut également déterminer les modalités de présentation de l'étude d'incidences.

Art. 190. Lorsque la demande de permis est soumise à une étude d'incidences au sens de l'article 128, ou à un rapport d'incidences au sens de l'article 142, la décision octroyant ou refusant le permis est motivée notamment au regard des atteintes sensibles à l'environnement ou au milieu urbain que peut porter le projet et des répercussions sociales ou économiques importantes qu'il peut avoir.

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. ».

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, les particuliers sont fondés à invoquer devant le juge national les dispositions d'une directive qui apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, dans tous les cas où la pleine application de celle-ci n'est pas effectivement assurée, c'est-à-dire non seulement en cas d'absence de transposition ou de transposition incorrecte de cette directive, mais aussi dans le cas où les mesures nationales qui transposent correctement ladite directive ne sont pas appliquées de manière à atteindre le résultat qu'elle vise (CJUE, 11 juillet 2002, Marks & Spencer, C-62/00, point 27, ECLI:EU:C:2002:435).

Les parties requérantes ne soutiennent pas que les dispositions du CoBAT s'écarteraient des exigences de cette directive, mais bien que l'adoption de l'acte attaqué aurait eu lieu en méconnaissance tant de ces exigences que des prescriptions du CoBAT qui les respectent. Cette contestation est recevable et les violations alléguées doivent être examinées concrètement, à propos de chacun des griefs, pour autant que les parties requérantes précisent quelles dispositions de la directive et du CoBAT, qu'elles invoquent, auraient été violées et de quelle manière.

En ce qui concerne l'évaluation globale des incidences sur l'environnement, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé, à plusieurs reprises, que « l'objectif de la réglementation ne saurait être détourné par un fractionnement des projets et que l'absence de prise en considération de leur effet cumulatif ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (CJUE, 21 septembre 1999, C-392/96, *Commission c. Irlande*, point 76, ECLI:EU:C:1999:431 ; CJUE, 28 février 2008, C-2/07, *Abraham c. Région wallonne*, point 27, ECLI:EU:C:2008:133 ; CJUE, 17 mars 2011, C-275/09, *Région de Bruxelles-Capitale c. Région flamande*, point 36, ECLI:EU:C:2011:154).

Il résulte de ces dispositions qu'il est interdit de scinder un projet unique afin de le soustraire à toutes ou certaines règles applicables à l'évaluation globale. Pour apprécier si deux projets présentés comme distincts forment en réalité un seul et même projet, il y a lieu de vérifier, d'abord, l'existence d'une proximité géographique entre eux. Il y a lieu, ensuite, de vérifier l'existence d'un lien d'interdépendance fonctionnelle entre les projets. Ce lien d'interdépendance est établi quand les deux opérations sont incomplètes l'une sans l'autre. Ce lien n'est pas établi quand les deux projets peuvent être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre. L'application du système d'évaluation des incidences unique suppose encore une certaine simultanéité dans la mise en œuvre des projets ; un phasage des projets n'est toutefois pas de nature à exclure le projet unique quand il s'agit de réaliser un ensemble fonctionnel caractérisé par l'interdépendance de ses éléments. Enfin, à défaut de cette interdépendance fonctionnelle, des liens ou des interactions entre des projets ne suffisent pas à considérer qu'il s'agit d'un projet unique. Il y a, dans la conception et la délimitation d'un projet par le maître de l'ouvrage, une part nécessaire de subjectivité. La proximité géographique et l'interdépendance fonctionnelle ont, en revanche, un caractère objectif.

En l'espèce, le projet n'a pas été soustrait à une évaluation des incidences sur l'environnement puisqu'il a fait l'objet d'une étude d'incidences « relative à la

construction d'une station de métro souterrain, les tunnels de raccordement de cette station et la réfection des espaces publics » qui a été déclarée complète le 18 mai 2018.

En ce qui concerne la délimitation du projet autorisé, l'acte attaqué est motivé de la manière suivante :

« Considérant que la STIB (demandeur du présent permis) ainsi que Beliris ont introduit plusieurs demandes de permis d'urbanisme distinctes :

- une demande de permis d'urbanisme (Réf. Nova : 15/PFD/648592) visant à "réaliser l'extension du réseau de transports en commun de haute performance vers le Nord de la Région de Bruxelles-Capitale (ouvrage gare du Nord)", qui est en cours d'instruction ;

- une deuxième demande de permis d'urbanisme (Réf. Nova : 15/PFD/1696165) introduite par Beliris visant à "réaliser l'extension du réseau de transports en commun de haute performance vers le Nord de la Région de Bruxelles Capitale (ouvrage gare du Nord - Haren)", qui est en cours d'instruction ;

- une troisième demande de permis d'urbanisme (Réf. Nova : 07/PFD/656938) visant à "transformer et réaménager la station "Albert" afin d'accueillir au niveau -1 le tram de la ligne 51 et au niveau -2 le métro de la ligne 3", qui a été notifiée par le fonctionnaire délégué le 26/07/2018 ;

Considérant que l'unicité ou la pluralité des demandes de permis demeure sans influence sur les actes d'instruction à accomplir, ceux-ci étant identiques, quelle que soit la voie choisie ; que la réunion des différents projets en une seule demande de permis d'urbanisme n'aurait donc induit aucun devoir d'instruction supplémentaire, ni étude d'incidences, ni avis d'autres instances ; qu'aucun devoir d'instruction n'a dès lors été éludé en procédant comme le demandeur l'a fait ;

Considérant que les différentes demandes de permis ont, en effet, été instruites et soumises aux mesures particulières de publicité, offrant ainsi aux citoyens une vision complète et globale du projet ;

Considérant que si les différents projets ont fait l'objet de plusieurs demandes de permis d'urbanisme distinctes, c'est en raison de leur nature et de leur localisation différentes et parce qu'elles ont été introduites par des demandeurs différents ;

Considérant en surplus que chaque demande est indépendante l'une de l'autre et qu'elle se suffit à elle-même, qu'il n'y a donc pas interdépendance entre les demandes de telle sorte que le fonctionnaire délégué peut apprécier chacun des projets de manière isolée ;

Considérant que cette façon de procéder est acceptable dans la mesure où aucun devoir d'instruction n'est éludé ; que l'évaluation des incidences s'est faite de manière régulière et que le public n'a pas été induit en erreur. ».

Sur la question de la proximité géographique, il n'est pas contesté que plusieurs kilomètres séparent le projet de station de métro autorisé tant de la station « Albert » que de la gare du Nord ainsi que des autres travaux prévus sur la ligne. Le fait que le projet autorisé par l'acte attaqué s'inscrit dans le cadre plus large d'un plan ou d'un programme visant à créer une ligne de métro 3 qui devrait comporter dix-huit stations et s'étendre sur 10,3 kilomètres – ayant lui-même fait l'objet d'une évaluation

des incidences – n’implique pas que la construction de toutes les infrastructures liées à ce plan constituerait un seul et même projet au sens des dispositions bruxelloises et européennes précitées.

Quant au critère de l’interdépendance fonctionnelle, les travaux autorisés par l’acte attaqué se situent sur un périmètre restreint et portent sur la construction d’une nouvelle station de métro et de tram dite « Constitution » sous l’avenue de Stalingrad et ses infrastructures souterraines d’accès ainsi que le réaménagement de l’espace public en surface. Ce projet est techniquement et fonctionnellement indépendant du projet d’extension du métro vers le nord de Bruxelles, soit la liaison envisagée entre la gare du Nord et la station Bordet et la nouvelle station « Constitution » prévue par l’acte attaqué peut, le cas échéant, être exploitée uniquement en station de tram plutôt que de métro, selon les explications apportées par la partie intervenante.

Dans l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt du 25 juillet 2008 (Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445), il était question d’un découpage artificiel d’un projet routier afin de descendre sous le seuil pour lequel une évaluation des incidences était requise, ce qui n’est pas le cas en l’espèce puisque le projet reste soumis à une obligation de réaliser une étude d’incidences, ce qui a été fait.

La circonstance que, pour d’autres stations non concernées par l’acte attaqué, des installations classées nécessitant un permis d’environnement de classe 1 pourraient être nécessaires, n’énervé pas ce constat.

Le deuxième moyen n’est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 127 à 141 et 190 et de l’annexe A du CoBAT, des articles 2 à 9 de la directive 2011/92/UE, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de l’utilité de l’enquête publique et de l’erreur manifeste d’appréciation.

Les parties requérantes rappellent d’abord que l’examen des solutions de substitution constitue une étape essentielle de l’évaluation des incidences et de la justification du projet. Elles relèvent que l’article 135, 7°, du CoBAT impose un examen comparatif des solutions de substitution raisonnablement envisageables, en

ce compris, le cas échéant, l'abandon du projet, ainsi que l'évaluation de leurs incidences. Elles se réfèrent en outre à l'enseignement de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 novembre 2018 (Brian Holohan e.a. c. An Bord Pleanála, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:883) dont elles déduisent que doivent être prises en considération toutes les principales solutions de substitution, y compris celles proposées par des parties intéressées, dès lors qu'elles sont susceptibles d'avoir une influence sur les incidences environnementales. Elles en infèrent que le demandeur devait soumettre à l'examen toutes les options susceptibles de réduire les incidences du projet tout en rencontrant ses objectifs, même si ces options avaient été écartées à un stade précoce.

Elles soutiennent ensuite qu'en l'espèce, l'élaboration et l'examen des alternatives au projet sont insuffisants. Elles reprochent en premier lieu à l'étude d'incidences de n'avoir envisagé aucune véritable alternative au métro. Elles rappellent que, selon le demandeur de permis, l'objectif de mobilité poursuivi par le plan Iris II implique l'adaptation du prémétro actuel en métro et son prolongement vers le nord, ainsi que la modification du tracé en amont de la gare du Midi et la création de la station Constitution. Elles soulignent que cette option entraîne de profondes conséquences sur l'exploitation des lignes existantes, notamment les lignes 3, 4, 7, 51 et 55.

Elles exposent que, lors de l'enquête publique relative au cahier des charges de l'étude d'incidences, plusieurs alternatives avaient pourtant été suggérées, notamment par les deux premières parties requérantes. Elles précisent que ces dernières demandaient que soit sérieusement étudiée une alternative consistant à renoncer au projet de métro Nord au profit d'une optimisation du prémétro existant et d'un renforcement du réseau de surface, avec maintien en souterrain des lignes 3 et 4 sur leur tracé actuel, mise en surface des lignes 51 et 82 depuis l'avenue Fonsny vers le boulevard du Midi, et passage en surface de la ligne 81. Elles ajoutent que cette revendication a encore été portée par plusieurs habitants, comités et associations dans un communiqué du 14 juin 2018.

Elles font valoir qu'aucun scénario d'optimisation de l'exploitation du prémétro Nord-Sud n'apparaît dans l'étude d'incidences, pas même pour être expressément écarté. Elles estiment pourtant que l'alternative mise en avant par la deuxième partie requérante n'est pas déraisonnable. Elles observent d'ailleurs qu'une partie de cette option a été partiellement envisagée dans l'alternative n° 2, laquelle prévoit également la remise en surface de certaines lignes de tram, tout en maintenant l'option métro. Elles soulignent que cette mise en surface présente plusieurs avantages, notamment la suppression des interférences au niveau du complexe Constitution, l'augmentation de la fréquence et de la régularité des lignes sur le

tronçon Lemonnier–gare du Nord, une meilleure valorisation du tram dans l’espace public, la libération de la rue Couverte, ainsi que la fermeture des trémies de l’Europe et Jamar.

Elles critiquent les motifs pour lesquels cette alternative n° 2 est écartée. Elles contestent d’abord l’argument tiré de la nécessité de descendre au niveau -3 en raison de la présence d’impétrants latéraux, en relevant que l’étude d’incidences reconnaît elle-même que l’emprise souterraine exacte des travaux suppose des études complémentaires. Elles en déduisent que l’analyse est insuffisamment étayée. Elles relèvent en outre que le coût induit n’est ni évalué ni comparé au coût du projet retenu. Elles contestent également l’argument relatif au blocage de la circulation sur l’axe Nord-Sud durant le chantier, en faisant observer que la transformation complète du préméto entraînerait elle aussi une interruption du service et que l’étude envisage par ailleurs la mise en place de navettes de bus. Elles estiment, en conséquence, que ces contraintes auraient au contraire dû conduire à examiner sérieusement l’option du maintien du préméto avec renvoi des lignes de tram en surface.

Elles mettent ensuite en doute l’argument selon lequel la mise en surface des trams provoquerait des effets importants sur la circulation, la sécurité et l’environnement sonore. Elles relèvent que, selon l’étude d’incidences elle-même, les phases de feux actuelles permettraient théoriquement d’intégrer une circulation des trams. Elles considèrent que les autres inconvénients invoqués correspondent aux désagréments ordinaires liés à une modification des circulations et à la présence d’un tram en voirie. Elles insistent sur le fait que l’étude d’incidences reconnaît elle-même que le tram participe à l’image de la ville et qu’un renforcement de sa présence dans un secteur aujourd’hui largement dévolu à l’automobile favoriserait un meilleur partage de l’espace public. Elles ajoutent que cette mise en surface permettrait aussi d’autres améliorations urbaines déjà relevées par la deuxième partie requérante.

Elles contestent encore le motif selon lequel cette alternative renforce l’effet de coupure au niveau de la Petite Ceinture. Elles relèvent, à cet égard, que cette motivation paraît d’autant moins convaincante que, selon l’étude, le projet retenu ne tient pas globalement compte des propositions du schéma directeur. Elles reprochent aussi à l’acte attaqué de reprendre ces mêmes arguments en ajoutant qu’un réaménagement important de l’espace public serait nécessaire pour rendre cette option viable. Elles objectent que la Région s’est pourtant engagée, dans le cadre du pacte Toots Thielemans, à requalifier l’espace public du quartier Stalingrad-Lemonnier-Jamar au terme du chantier. Elles signalent en outre que, dans son avis du 20 décembre 2018, le collège communal de la ville de Bruxelles invitait l’autorité régionale à approfondir une alternative maintenant en surface les lignes de tram dans la zone Midi. Elles en concluent que le rejet de cette alternative repose, d’une part, sur les difficultés

de transformation de la station Lemonnier en station de métro, ce qui aurait précisément dû conduire à étudier une variante maintenant le prémétro et, d'autre part, sur une volonté de préserver la circulation automobile en surface, qu'elles jugent incohérente avec les objectifs mêmes du projet et du schéma directeur.

Elles soutiennent par ailleurs que la motivation du fonctionnaire délégué, selon laquelle toutes les alternatives autres que l'alternative zéro supposent nécessairement une ligne de métro entre Anneessens et la gare du Midi, n'est pas pertinente. Elles rappellent que la carte n° 6 du PRAS, même après sa modification par un arrêté du 29 mars 2018, se borne à prévoir des itinéraires en site indépendant « à créer » et une station « à créer », sans imposer pour autant la réalisation d'une ligne de métro. Elles soulignent en outre que ces itinéraires peuvent accueillir d'autres modes souterrains, y compris le prémétro, et invoquent, à cet égard, la prescription 27.6 du PRAS, qui n'a pas été mise en œuvre. Elles en déduisent que le PRAS ouvrait une possibilité mais n'imposait nullement la solution du métro, de sorte que des alternatives « sans métro » pouvaient parfaitement être examinées.

Elles estiment également que la référence faite par l'autorité à l'évaluation des incidences réalisée dans le cadre de la modification partielle du PRAS ne permet pas de justifier l'absence d'un tel examen. Elles soutiennent, d'une part, que l'étude d'incidences relative au projet demeurerait soumise, de manière autonome, aux exigences du CoBAT et de la directive 2011/92/UE. Elles rappellent, d'autre part, que l'article 11 de la directive 2011/42/CE, précitée, précise qu'une évaluation environnementale de plan ou programme s'effectue sans préjudice des exigences applicables aux projets. Elles ajoutent que le rapport sur les incidences environnementales relatif à la modification du PRAS n'a, lui-même, envisagé aucune alternative « sans métro » pour la section Anneessens-Albert, se limitant à comparer trois tracés de métro souterrain. Elles en déduisent que cette lacune affecte tant le niveau planologique que celui du projet.

Elles avancent encore que le choix du mode de transport et du tracé avait été arrêté en amont par le Gouvernement. Elles relèvent que la Commission régionale de développement, dans son avis du 15 mars 2018, avait déjà observé que les choix essentiels avaient été arrêtés avant qu'elle ne soit invitée à se prononcer et que la modification du PRAS aurait dû intervenir plus tôt dans le processus. Elles mentionnent également le rapport sur les incidences relatif à la modification du PRAS, qui fait état d'un tracé choisi par le Gouvernement à la suite d'études de faisabilité menées en amont par Beliris et la STIB. Elles en déduisent que les prétendues alternatives n'ont servi qu'à objectiver *a posteriori* des choix préalablement arrêtés.

Elles contestent ensuite la manière dont les alternatives effectivement étudiées ont été appréciées. Elles observent, à titre liminaire, que l'étude d'incidences ne contient aucune méthodologie d'analyse comparative des alternatives. Elles font grief au bureau d'études de ne pas avoir défini les critères de comparaison, leur valeur respective et leur pondération. Elles soutiennent qu'en l'absence d'une telle méthode, l'étude ne procède pas à une véritable comparaison objective, mais à de simples appréciations subjectives. Elles en concluent que le public n'est pas en mesure de comprendre adéquatement les raisons du choix opéré, ni de vérifier si l'autorité motive correctement sa décision.

Elles développent, à cet égard, une critique spécifique au rejet de l'alternative n° 2, qui consiste à transformer la station Lemonnier en station de métro de la future ligne 3 tout en remettant en surface les lignes 51, 81 et 82. Elles rappellent que cette alternative permettrait de conserver un point d'intermodalité à Lemonnier, d'éviter certaines interventions lourdes en surface pendant le chantier et de limiter les atteintes à la qualité de vie. Elles signalent encore que, selon l'étude, cette option semble particulièrement intéressante, notamment sur le plan socio-économique pendant la phase de chantier et pour le maintien d'une bonne accessibilité en phase d'exploitation. Elles reprochent néanmoins à l'acte attaqué d'avoir écarté cette solution pour des motifs inadéquats, sans réponse suffisante aux critiques formulées lors de l'instruction.

Elles s'attachent aussi à critiquer la survalorisation générale des options « avec métro ». Elles reprochent à l'acte attaqué de reprendre sans distance critique le postulat selon lequel la création d'une dorsale métro améliorera nécessairement la mobilité intrarégionale. Elles discutent, à ce propos, les motifs invoqués par l'autorité, tirés de la saturation actuelle des lignes 3 et 4, de l'impossibilité d'accroître la capacité du matériel roulant, des contraintes de fréquence et des difficultés liées à la trémie de la rue du Progrès. Elles soutiennent que la surcharge mise en avant apparaît exagérée, puisqu'elle se concentre sur une période de pointe très limitée et sur un trajet de quelques minutes. Elles font en outre remarquer que l'impossibilité d'augmenter la capacité du matériel roulant n'est pas démontrée, que l'allongement des quais n'est pas examiné et que l'étude n'envisage pas non plus une adaptation de la trémie litigieuse ni l'utilisation de l'itinéraire en site indépendant visé à la prescription 27.6 du PRAS.

Elles remettent également en cause les projections de fréquentation future avancées pour justifier l'option du métro. Elles exposent que l'étude table sur un quasi-triplement de la fréquentation du tronçon Albert-Rogier à l'horizon 2025, sans expliciter les hypothèses sous-jacentes. Elles relaient, à cet égard, les critiques formulées par la deuxième partie requérante, selon lesquelles cette croissance apparaît

peu plausible au regard de l'évolution constatée sur l'ensemble du réseau de la STIB, du très faible potentiel de report modal supplémentaire dans la zone concernée et d'autres projections moins ambitieuses. Elles estiment dès lors que les chiffres avancés doivent être considérés avec réserve.

Elles soulignent, de surcroît, que l'étude ne vérifie pas si l'alternative n° 2, avec renvoi des trams en surface, permettrait malgré tout de répondre aux besoins actuels et futurs en augmentant la cadence et la fréquence des lignes 3 et 4 tout en maintenant les connexions existantes. Elles en déduisent que la nécessité même du métro pour les lignes 3 et 4 n'est pas suffisamment démontrée.

Elles contestent également l'argument tiré des gains de temps qu'apporterait le métro malgré les ruptures de charge. Elles détaillent les multiples correspondances nouvelles qu'implique le projet pour les usagers des lignes 3, 4, 32 et 51. Elles insistent sur le fait que ces ruptures de charge allongent le temps de parcours subjectif, réduisent l'attractivité du transport public et rendent les déplacements plus pénibles, spécialement pour les personnes à mobilité réduite. Elles ajoutent que, contrairement à ce qui est parfois avancé, la fréquence du métro projeté serait inférieure à celle actuellement assurée par les lignes de prémétro, ce que la deuxième partie requérante a expressément relevé dans sa réclamation du 7 décembre 2018, sans recevoir de réponse. Elles en concluent que la justification tirée d'un gain global de mobilité n'est pas établie à suffisance.

Enfin, elles critiquent l'absence d'examen adéquat de l'alternative finalement retenue. Elles exposent que le projet autorisé a été sensiblement modifié par rapport au projet initial et correspond globalement à l'alternative 1c. Elles rappellent que, dans sa décision de clôture de l'étude d'incidences, le comité d'accompagnement avait mis en évidence cette solution de substitution comme permettant d'atténuer fortement les incidences, tant en phase de chantier qu'en phase d'exploitation et avait invité le demandeur à l'explorer dans ses amendements. Elles indiquent que le demandeur a ensuite déposé de nouveaux plans inspirés de cette alternative, sans pour autant amender l'étude d'incidences ni produire d'étude complémentaire consacrée aux nouvelles caractéristiques du projet. Elles soutiennent que cette carence empêche d'appréhender correctement les impacts du projet tel qu'autorisé.

Elles font valoir, à cet égard, que tant la deuxième partie requérante, lors de l'enquête publique, que la ville de Bruxelles, lors de la réunion du comité d'accompagnement du 5 avril 2018, avaient demandé que l'alternative 1c soit analysée avec le même degré de détail que le projet initial. Elles reprochent à l'acte attaqué de ne pas répondre à ces observations. Elles illustrent cette insuffisance par le

chapitre « mobilité » de l'étude, dont elles relèvent qu'en phase de chantier, s'agissant de l'alternative 1c, il évoque des incidences négatives importantes sur la circulation sans en préciser suffisamment la teneur ni examiner concrètement les effets des déviations projetées, notamment sur les rues de Woeringen et de la Fontaine. Elles ajoutent qu'en phase d'exploitation, l'étude d'incidences n'analyse pas véritablement l'intérêt de cette alternative du point de vue de son insertion dans le réseau de transport et de son apport à la mobilité régionale. Elles en déduisent qu'à défaut d'un complément d'étude précis, l'autorité ne pouvait affirmer que cette alternative avait été analysée dans chaque domaine de l'environnement avec un bilan globalement positif.

Dans leur mémoire en réplique, elles avancent, en premier lieu, que l'examen des alternatives au métro demeure insuffisant. Elles objectent que la partie adverse ne peut utilement se prévaloir du rapport sur les incidences environnementales relatif à la modification du PRAS, dès lors que l'évaluation d'un plan ne se confond pas avec celle d'un projet déterminé. Elles relèvent en outre que, pour la section Anneessens-Albert, qui comprend la future station Constitution, ce rapport ne présente aucune véritable alternative au métro, mais seulement trois variantes de tracé souterrain.

Elles ajoutent que la référence faite à deux pré-études du Bureau Métro Nord ne permet pas davantage d'établir qu'un examen complet des alternatives aurait été mené. Elles soulignent que ces documents ne sont ni reproduits, ni joints au dossier administratif, de sorte qu'il leur paraît impossible de vérifier la réalité et la portée de cette analyse. Elles estiment par ailleurs que la comparaison avec l'arrêt du Conseil d'État n° 239.262 du 29 septembre 2017 n'est pas transposable, les circonstances de cette affaire, relatives à la construction d'une prison dans un contexte particulier, étant, selon elles, sans commune mesure avec le présent litige.

Elles critiquent ensuite la manière dont les alternatives effectivement examinées ont été appréciées. Elles reprochent au chargé d'étude de ne pas avoir mis en œuvre une méthode comparative fondée sur des critères objectifs, stables et vérifiables. Elles soutiennent qu'en l'absence d'une telle grille d'analyse, il devient possible d'écarter une solution pour des motifs subjectifs ou contradictoires, sans justification suffisante, ce qui vide, à leur estime, l'examen des incidences de sa substance.

Elles prennent pour illustration l'alternative n° 2. Elles contestent l'idée selon laquelle cette option aurait pu être écartée en raison de ses incidences sur la mobilité et plus particulièrement de l'interruption des lignes 3 et 4 pendant le chantier. Elles font observer que l'étude n'établit pas de manière précise la durée de cette

interruption ni son ampleur réelle, et rappellent que le projet retenu implique lui aussi des perturbations significatives du réseau. Elles notent également que l'étude envisage elle-même la mise en place de navettes de bus pour compenser ces effets.

Elles mettent aussi en doute l'argument tiré du coût. Elles relèvent que l'étude d'incidences attribue à l'alternative n° 2 un coût inférieur à celui du projet Constitution, puisqu'elle repose sur l'adaptation d'ouvrages existants et sur des aménagements de surface. Elles en infèrent que ni le coût ni les contraintes d'exploitation alléguées ne suffisent à discréditer cette alternative. Elles ajoutent que d'autres motifs invoqués contre cette option, comme son incompatibilité avec le schéma directeur Midi, seraient appliqués de manière inégale, dès lors que le projet retenu s'en écarterait lui aussi.

Elles soutiennent encore que l'option métro est systématiquement avantagée dans l'étude d'incidences et dans l'acte attaqué. Elles contestent d'abord la prémisse selon laquelle les lignes 3 et 4 seraient saturées au point de rendre inévitable leur transformation en métro lourd. Elles affirment que l'étude se fonde sur un taux de charge anormalement bas, fixé à 2,5 personnes par mètre carré, alors que des références plus élevées sont couramment retenues et auraient d'ailleurs été utilisées par la STIB dans d'autres documents. Elles estiment que cette hypothèse accentue artificiellement l'impression de congestion.

Elles ajoutent que les épisodes de forte charge sont en réalité limités dans le temps et dans l'espace, et ne concerneraient que certains convois et certains tronçons. Elles en déduisent que la saturation alléguée n'est pas démontrée avec la rigueur requise. Elles avancent aussi qu'il existe des solutions moins radicales pour améliorer l'exploitation du réseau actuel, notamment par une réorganisation de la station Lemonnier, le renvoi de certaines lignes de tram en surface, l'amélioration de la signalisation et des priorités aux feux ou encore le traitement de certains goulots d'étranglement. Elles regrettent que ces pistes n'aient pas été sérieusement étudiées.

Elles remettent également en cause les gains de temps invoqués à l'appui du métro. Elles relèvent que l'étude n'examine ces gains qu'en heure de pointe et ne tient pas compte, selon elles, de la diminution de fréquence hors pointe ni des ruptures de charge qu'impliquerait le nouveau système. Elles considèrent dès lors que l'avantage temporel attribué au métro est surestimé et que l'étude omet une partie des données utiles pour comparer objectivement les solutions.

Enfin, elles soutiennent que l'alternative finalement retenue n'a pas elle-même été examinée de manière adéquate. Elles exposent que le projet autorisé ne correspond pas exactement à l'alternative 1c telle qu'évaluée dans l'étude, notamment

en ce qui concerne le maintien de l'arrêt Lemonnier, le déplacement de la trémie et les incidences du chantier sur la circulation et le stationnement. Elles font valoir que ces différences modifient concrètement l'emprise et les effets du projet en phase de travaux, sans qu'un complément d'étude n'ait été réalisé. Elles en déduisent que les incidences du projet finalement autorisé n'ont pas été correctement appréciées et que l'analyse des alternatives demeure, dans son ensemble, inadéquate.

Dans leur dernier mémoire, elles estiment avoir déjà démontré que ni l'étude d'incidences relative au projet ni le rapport sur les incidences environnementales établi lors de la modification partielle du PRAS n'analysent une véritable alternative au métro. Elles exposent que l'évaluation des incidences d'un projet doit porter sur toute modalité différente susceptible de réduire ses effets sur l'environnement, qu'il s'agisse de la localisation, de l'échelle, des caractéristiques techniques, des fonctions ou des modalités de construction.

Elles relèvent ensuite que le projet litigieux ne peut être réduit à la seule création d'une station, puisqu'il participe à la mise en place d'une nouvelle ligne de métro entre le sud et le nord de Bruxelles. Elles estiment dès lors qu'il est artificiel d'abstraire cette station de sa finalité première, à savoir son insertion dans cette future ligne, ainsi que des ouvrages destinés à l'y raccorder.

Elles font aussi valoir que la position de la partie intervenante est contradictoire lorsque celle-ci affirme à la fois que les travaux autorisés concourent à la conversion de l'axe Nord-Albert en métro sans en constituer une condition suffisante et qu'il resterait techniquement possible d'exploiter la station Constitution en mode tram si les autres permis n'étaient pas délivrés. Elles en déduisent qu'une alternative fondée sur le tram devait être réellement étudiée, dès lors qu'elle permettrait également d'assurer le transport public tout en étant potentiellement moins dommageable pour l'environnement.

Elles précisent que cette alternative « tram » ne se confond pas avec l'alternative 0. Elles expliquent qu'il ne s'agit pas de maintenir le *statu quo*, mais d'améliorer la situation en conservant un fonctionnement en tram ou en prémétro. Elles en infèrent que l'examen des alternatives reste lacunaire.

Elles contestent ensuite l'idée selon laquelle l'étude d'incidences aurait objectivé la comparaison entre les différentes solutions. Elles soutiennent que les tableaux mis en avant par le rapport ne traduisent pas une méthode comparative préalable, mais se bornent à récapituler des appréciations positives et négatives déjà formulées par le chargé d'étude. Elles considèrent que ces tableaux ne permettent pas de hiérarchiser les avantages et inconvénients des options sur la base de critères

préalablement définis et pondérés. Elles renvoient, pour le surplus, à leurs critiques antérieures relatives à l'alternative n° 2.

Elles remettent également en cause l'affirmation selon laquelle l'étude d'incidences préalable au projet de station Constitution n'aurait pas à déterminer précisément les gains de temps ou les augmentations de charges liés à la mise en service du métro Nord. Elles soutiennent qu'un tel examen est indispensable puisque le projet constitue un maillon de la future ligne de métro et qu'il vise précisément à transporter davantage de personnes dans de meilleures conditions. Elles ajoutent que cette exigence est d'autant plus justifiée que le demandeur admet lui-même que la station pourrait, en théorie, n'accueillir qu'une ligne de tram. Elles renvoient, pour le reste, à leurs développements antérieurs sur la survalorisation de l'option métro.

Enfin, elles rappellent qu'il existe des différences fondamentales entre la version initiale du projet, examinée dans l'étude d'incidences, et la version finalement autorisée. Elles estiment que, dans une telle hypothèse, un complément d'étude aurait dû être réalisé pour tenir compte des modifications apportées. Elles soutiennent qu'il importe peu que le projet amendé s'inscrive globalement dans les options générales de l'alternative retenue, dès lors que cette alternative n'avait fait l'objet que d'un examen sommaire comme simple solution de substitution et que le projet autorisé s'en écarte sur plusieurs points. Elles en concluent que ce projet modifié aurait dû faire l'objet d'une évaluation exhaustive de ses incidences et que, dans son ensemble, l'analyse des alternatives demeure inadéquate.

VII.2. Appréciation

Les articles 2, 3, 135 et 190 du CoBAT, dans leurs versions applicables à l'acte attaqué, disposent comme suit :

« Art. 2. Le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments ainsi que de la mobilité.

Art. 3. Dans la mise en œuvre du présent Code, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux. »

« Art. 135. L'étude d'incidences doit comporter les éléments ci-après :
1° les données, fournies par le demandeur, relatives à la justification du projet, à la description de ses objectifs et au calendrier de sa réalisation ;
2° le relevé des prestations accomplies, la mention des méthodes d'analyse utilisées, et la description des difficultés rencontrées, en ce compris les données

sollicitées par le chargé d'étude et que le demandeur est resté en défaut de communiquer sans justification ;

3° la description et l'évaluation détaillées et précises des éléments susceptibles d'être affectés par le projet, dans l'aire géographique déterminée par le cahier des charges ;

4° l'inventaire et l'évaluation détaillée et précise des incidences du projet et du chantier intégrant une évaluation appropriée conformément à l'article 59, § 2, 2°, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature lorsque la demande est susceptible d'affecter une réserve naturelle, une réserve forestière ou un site Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets ;

5° les données, fournies par le demandeur, relatives aux mesures visant à éviter, supprimer ou réduire les incidences négatives du projet et du chantier ;

6° l'évaluation de l'efficacité des mesures indiquées au point 5° notamment par rapport aux normes existantes ;

7° l'examen comparatif des solutions de remplacement raisonnablement envisageables y compris, le cas échéant, l'abandon du projet, ainsi que l'évaluation de leurs incidences ;

8° un résumé non technique des éléments précédents.

Le Gouvernement peut préciser et compléter les éléments visés à l'alinéa 1^{er}. Il peut également déterminer les modalités de présentation de l'étude d'incidences. »

« Art. 190. Lorsque la demande de permis est soumise à une étude d'incidences au sens de l'article 128, ou à un rapport d'incidences au sens de l'article 142, la décision octroyant ou refusant le permis est motivée notamment au regard des atteintes sensibles à l'environnement ou au milieu urbain que peut porter le projet et des répercussions sociales ou économiques importantes qu'il peut avoir.

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. ».

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 5, § 3, sous d), de cette directive, qui est transposé par l'article 135, 7°, du CoBAT, doit être interprété en ce sens que le maître d'ouvrage doit fournir des informations relatives aux incidences environnementales tant de la solution retenue que de chacune des principales solutions de substitution examinées par celui-ci ainsi que les raisons de son choix, au regard, à tout le moins, de leurs incidences sur l'environnement, même en cas de rejet à un stade précoce d'une telle solution de substitution (CJUE, 7 novembre 2018, Brian Holohan e.a. c. An Bord Pleanála, C-461/17, ECLI:EU:C:2018:883).

Dans le système d'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévu par la directive 2011/92/UE, c'est au maître d'ouvrage qu'il appartient de faire un choix pour son projet entre différentes solutions. Les informations qu'il doit fournir sont, selon l'annexe IV de cette directive qui est transposée notamment par l'annexe A du CoBAT, « une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par [lui] et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement ».

L'étude d'incidences est un document qui doit permettre à l'autorité de refuser ou de délivrer un permis en toute connaissance de cause quant aux incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Elle doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les défauts dont elle serait affectée ne peuvent toutefois entraîner l'annulation de l'autorisation que si celle-ci a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par l'étude d'incidences ni d'une autre manière. L'autorité peut en effet se fonder sur d'autres pièces du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes, telles des pièces du dossier de la demande, les informations recueillies au cours de l'enquête publique et les avis recueillis dans le cadre de l'instruction de la demande. À cet égard, il appartient à celui qui dénonce les lacunes ou les insuffisances de l'étude de démontrer que celles-ci ont été de nature à induire en erreur l'autorité administrative ou l'ont empêchée de statuer en connaissance de cause.

En l'espèce, le projet soumis à autorisation est la construction d'une nouvelle station de métro et de tram dite « Constitution » sous l'avenue de Stalingrad et ses infrastructures souterraines d'accès, ainsi que le réaménagement de l'espace public en surface et l'étude d'incidences a examiné les alternatives suivantes :

- l'alternative zéro de non-réalisation du projet ;
- l'alternative 1 visant à ne pas créer nécessairement de nouvelle station entre les stations « Anneessens » et « gare du Midi » et conservant la station « Lemonnier » pour les liaisons de trams résiduelles avec trois versions :
 - une alternative 1a qui se distingue du projet initial et des autres alternatives par un tracé de métro qui se poursuit, depuis l'avenue Lemonnier, sous l'îlot formé par les axes de Woeringen-Lemonnier-Midi à un niveau -1 pour ensuite passer sous le boulevard du Midi afin de desservir une nouvelle station de métro Aviation, sous le square du même nom ;
 - une alternative 1b conserve, elle, l'itinéraire de métro proposé dans le cadre du projet initial (soit un passage sous le Palais du Midi, l'avenue de Stalingrad et le boulevard Jamar) mais qui, contrairement à l'alternative précédente, n'envisage aucune nouvelle station de métro sur le trajet de la ligne 3 ;
 - une alternative 1c qui présente le même tracé de la ligne 3 du métro et prévoit une station « Constitution » sous l'avenue de Stalingrad mais conserve l'arrêt de trams Lemonnier (distinct de la station « Constitution ») pour les lignes existantes (T51, T82) ;
- une alternative 2 prévoyant la réutilisation des ouvrages souterrains existants, dont la station Lemonnier, pour une station de métro et renvoyant le cas échéant des lignes de tram en surface ;
- une alternative 3 portant sur le prolongement du tunnel existant en ligne droite sous le boulevard Lemonnier et empruntant l'ancien lit de la Senne en passant sous l'îlot triangulaire compris entre le square de l'Aviation, le boulevard Jamar et le boulevard du Midi.

D'autres alternatives ont été écartées de l'étude d'incidences, notamment en ce qui concerne la circulation des trams pour les motifs suivants (p. C-35 et C-36 du rapport final de mai 2018) :

« 3.1.5.1. Tracé des trams T51 et T82 passant par la rue de l'Argonne

L'alternative n° 2, qui propose d'étudier la conversion des volumes souterrains actuellement exploités par les lignes 3-4 en ligne de métro, amène la mise en surface des lignes de tram T51, T81 et T82. Ce déplacement amène deux éléments principaux :

- Il risque inévitablement de générer des contraintes vis-à-vis de la circulation automobile, qui apparaît déjà particulièrement congestionnée dans ce secteur de la Petite Ceinture bruxelloise.
- Mais il permet de libérer la rue Couverte de la circulation des trams, donnant ainsi davantage de possibilités d'évolution à cet espace et notamment celles souhaitées dans le cadre du Schéma Directeur Midi.

Un autre tracé a, de ce fait, été envisagé pour tenter à la fois de libérer la rue Couverte et d'exclure toute circulation de tram au niveau de la Petite Ceinture.

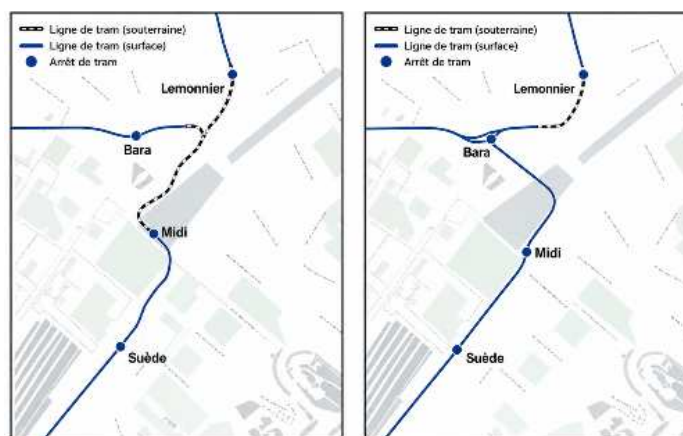


Figure 27 : Comparatif entre le tracé de tram (51/81/82) existant et celui envisagé pour les raisons précitées (source : Stratec)

Ce tracé consiste à conserver les trémies Jamar et Lemonnier afin de permettre aux lignes T51 et T82 de descendre desservir l'arrêt "Lemonnier" puis de remonter sur "Bara" (et non plus la rue Couverte comme c'est actuellement le cas) où une connexion peut être faite sur des voies de service existantes rue de l'Argonne. L'arrêt "gare du Midi" peut ensuite être marqué à hauteur de l'avenue Fonsny, où les trams circulent en surface.

Cette proposition n'a toutefois pas été retenue pour plusieurs raisons :

- En premier lieu, les éléments qu'elle permet d'analyser, à savoir le dégagement de la Petite Ceinture et de la rue Couverte, sont respectivement analysés au travers des alternatives 1a/b/c et 2. Les incidences relatives à ces points seront de ce fait mises en évidence et des recommandations éventuelles seront formulées. Un tableau croisant les éléments principaux de chaque alternative de tracé de tram et de métro est repris en partie E-Synthèse. Il vise à pouvoir identifier clairement les combinaisons de tracés de tram et de métro qui sont compatibles.
- En second lieu, cette proposition ne tient pas compte de l'autre composante majeure qu'est le tracé de métro. En effet, le croisement des lignes de tram et de

métro ne peut se faire au même niveau (problèmes dus au cisaillement des voies, dimensionnement, alimentation). La mise en surface des lignes de trams, analysée dans le cadre de l'alternative n° 2, vise justement à obtenir cette différence de niveau tout en utilisant l'actuelle zone Lemonnier comme espace destiné aux métros. Le maintien en sous-sol des trams n'est alors pas possible. Par ailleurs, cette proposition n'a pas d'intérêt dans le cadre des alternatives 1 a/b où le croisement des voies de tram et de métro est résolu en sous-sol sans qu'il y ait besoin de beaucoup intervenir sur les voies de trams existantes.

- En troisième lieu, il a été jugé plus intéressant de concentrer les zones d'arrêt des stations (station "Fonsny-Midi", station "Constitution") afin de faciliter les échanges intermodaux. Par ailleurs, la libération de la rue Couverte analysée dans l'alternative n° 2 engendre une extension de la zone d'arrêt "midi" (avec une zone de bus TEC, une zone d'arrêt Tram, une zone de bus STIB et une zone souterraine de métro) qu'il n'a pas été jugé opportun de proposer comme solution dans le cadre de plusieurs alternatives.

- En quatrième lieu, l'addition d'un arrêt ("Bara") et le rallongement de l'itinéraire actuel (x2) amène les lignes T51 et 81 à perdre 2-3 min. sans apporter d'amélioration pertinente en matière de desserte ("Bara" est à moins de 200 m de la gare du Midi).

- En cinquième et dernier lieu, des questions de cohérence entre les différents aménagements ont conduit à écarter cette proposition. En effet, les aménagements des trams (51, 81 et 82) étant actuellement souterrains et ne passant pas sur l'esplanade de l'Europe, il n'a pas été jugé opportun de créer un nouveau tracé majoritairement en surface avec des coûts supplémentaires et des incidences sur l'esplanade de l'Europe, voulue comme un nouvel espace de vie, d'interactions (marché, développements résidentiels et économiques) ou encore de trame verte dans le cadre du Schéma Directeur Midi. ».

L'acte attaqué reproduit la conclusion de l'étude d'incidences, libellée comme suit :

« Considérant que l'étude conclut que les alternatives 1 permettent le développement d'une nouvelle ligne de métro avec le bénéfice attendu en termes de capacité et de temps de parcours à l'échelle du réseau régional ;

Considérant qu'a été étudié le déplacement de la trémie prévue sur l'avenue Fonsny vers le talus de chemin de fer, afin d'en minimiser l'impact urbanistique et de mobilité ;

Considérant que les alternatives 1 se positionnent toutes sur l'abandon de toutes interventions sur l'avenue Fonsny ; que cela représente des intérêts en matière d'urbanisme, de mobilité, d'économie ou encore d'environnement sonore, mais ne permet pas d'améliorer à cet endroit le temps de parcours des trams, ni de profiter des aménagements pour apporter des solutions pérennes à la situation hydrographique qui affecte l'avenue Fonsny ;

Considérant qu'a été étudiée la conversion des tunnels existants pour des équipements d'intérêt public ;

Considérant qu'a été étudiée l'intégration du projet dans les orientations définies au sein du schéma directeur Midi ;

Considérant la particularité de ce projet d'avoir des incidences liées au chantier d'une ampleur considérable par rapport aux incidences en situation d'exploitation ;

Considérant qu'il ressort de l'étude d'incidences que les principales incidences du chantier concernent les domaines de la mobilité, de l'environnement social et économique, de l'environnement sonore et vibratoire et du sol et des eaux ; que d'autres incidences, non négligeables, sont également constatées dans les domaines de l'urbanisme, de l'énergie, de la qualité de l'air, de l'être humain, de la faune et de la flore et des déchets ;

Considérant en termes de mobilité que le chantier aura un impact important sur le trafic automobile, l'occupation de places de stationnement et la déviation des itinéraires cyclistes et piétons ; que ces impacts sont néanmoins phasés spatialement et temporellement ;

Considérant qu'au niveau socio-économique, l'impact concerne principalement l'accessibilité et l'attractivité diminuée d'une septantaine de commerces, ainsi qu'une perte limitée d'emplacements pour le Marché du Midi et la Foire du Midi ;

Considérant que les phases de travaux les plus impactantes au niveau sonore et vibratoire ont été identifiées comme étant les trois premières phases, réalisées à ciel ouvert ;

Considérant, pour les sols et les eaux, que le chantier nécessite d'importants travaux de déviations d'impétrants, nécessaires à la continuité des fournitures d'énergie, d'eau et au traitement des eaux usées ;

Considérant que dans les autres domaines de l'environnement, sont notamment identifiés des impacts sur les fonctions des espaces publics, d'importants abattages d'arbres, des émissions de poussières et de gaz d'échappement, ainsi qu'un impact énergétique très dépendant des spécificités des matériaux choisis ;

Considérant que globalement la réalisation par la technique Strass (tranchées couvertes) permet de réduire considérablement les impacts identifiés ;

Considérant qu'il ressort de l'étude d'incidences que les principales incidences négatives du projet en phase d'exploitation concernent l'urbanisme et la mobilité ;

Considérant qu'en termes de mobilité, la suppression de l'arrêt Suède (T82), d'une septantaine d'emplacements de stationnement en zone saturée et de la continuité des cheminements des modes actifs sur l'avenue de Stalingrad sont identifiés comme impacts principaux ;

Considérant que le projet s'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre de l'axe métro Albert-gare du Nord-Bordet ;

Considérant que la réalisation de ce projet permet une mise en exploitation de ce tronçon, afin d'améliorer la desserte Albert-gare du Nord, avec une zone de rebroussement à la gare du Nord ;

Considérant que les aménagements proposés n'apportent pas de plus-value aux espaces publics reconstitués ;

Considérant que pour les aspects urbanistiques, l'étude d'incidences identifie que le projet n'est pas complètement conforme au PRAS ; que les contraintes techniques du projet empêchent la reconstitution complète du patrimoine arboré de l'av. de Stalingrad et que la création de la trémie Fonsny impacte de manière importante la structure physique et visuelle de l'espace public ;

Considérant que des problèmes liés à l'évacuation du dépôt, de la station et du compartimentage feu de celle-ci ont été relevés ;

Considérant que l'étude a analysé les impacts du réaménagement proposé sur les possibilités de végétalisation à terme ; que la diminution du potentiel végétal de la zone en phase projet est avérée, en particulier sur l'avenue Fonsny et au carrefour Stalingrad/Midi ;

Considérant que dans les autres domaines de l'environnement, les incidences sont mineures ou maîtrisables par des dispositifs techniques ;

Considérant qu'il ressort de l'analyse des solutions de substitutions que certaines permettent de rencontrer les objectifs du projet tout en minimisant certains impacts environnementaux ;

Considérant que notamment l'alternative 1c supprime certaines incidences fortes liées à la création de la trémie Fonsny et à la profondeur faible de la station sous l'avenue de Stalingrad ;

Considérant que cette alternative présente en outre un impact chantier réduit dû à des interventions plus limitées sur les espaces publics ;

Considérant que cette alternative présente quelques incidences supplémentaires à prendre en compte ;

Considérant que cette alternative présente en outre un impact chantier réduit dû à des interventions plus limitées en temps et en surface sur les espaces publics. ».

En prenant en considération cette étude, la partie intervenante a décidé de modifier son projet afin de s'inspirer de l'alternative 1c. Outre le formulaire de demande et les plans modifiés, elle a également déposé des notes de synthèse portant sur le déplacement d'une cabine haute tension et du réseau d'assainissement, le terminus du tram rue de l'Argonne et la zone piétonne du boulevard du Midi, ainsi que des réponses aux recommandations de l'étude d'incidences.

Le caractère raisonnable des solutions de substitution envisagées doit s'apprécier au regard du projet pour lequel une autorisation est demandée, à savoir, en l'espèce, la construction d'une nouvelle station de métro et tram dite « Constitution » sous l'avenue de Stalingrad et ses infrastructures souterraines d'accès et non d'autres constructions et infrastructures qui nécessitent des autorisations distinctes, en particulier celles qui seraient nécessaires pour la réalisation du tracé entre la gare du Nord et la station Bordet.

Une analyse comparative des alternatives au projet a été réalisée et l'ensemble de celles-ci ont été étudiées dans tous les domaines visés par l'article 175/1 du CoBAT, y compris durant la phase de chantier, avec une méthodologie permettant d'objectiver l'impact de chacune d'elles. Les avantages et inconvénients de chacune des différentes alternatives ont ensuite été croisés et comparés pour chacun de ces domaines dans un tableau repris en partie E de l'étude d'incidences tandis qu'un second tableau recense l'ensemble des recommandations au regard des alternatives auxquelles elles s'appliquent, en distinguant selon leur priorité, leur faisabilité et l'horizon (court terme, long terme ou moyen terme) de leur mise en œuvre. Il n'est

pas démontré que cette méthodologie serait contraire aux dispositions visées au moyen.

Dans la synthèse sur les alternatives, l'étude d'incidences conclut ce qui suit au sujet l'alternative 2 :

« Cette alternative propose de mettre les lignes de trams 51-82 en surface afin de destiner les volumes souterrains à la circulation des métros. Elle présente de nombreuses contraintes à différents niveaux, qui la rendent peu crédible au regard de ce que propose le projet ou ce qui a pu être dégagé dans d'autres alternatives. En premier lieu, cette alternative ne permet pas de disposer d'un espace suffisant pour permettre le remisage des métros. Les espaces disponibles au niveau de l'actuelle station Lemonnier sont inaccessibles du fait de contrainte de pente, de rayon de giration ou bien encore parce que certains espaces restent utilisés par la ligne n° 81 (trémie Europe).

Ensuite, la station tram actuelle ne peut accueillir en l'état une station de métro. Pour être réalisable, cette dernière devant être abaissée d'un niveau (afin de pouvoir disposer d'espace latéraux libres de tout impétrant), ce qui implique d'arrêter l'exploitation des pré-métros durant tout le chantier (avec la mise en place de nombreuses navettes entre Anneessens et gare du Midi, dans une circulation automobile très dense).

Enfin, la mise en surface des lignes 51 et 82 au niveau de la Petite Ceinture nécessite d'intégrer des flux de trams importants (20/h/sens) dans un carrefour particulièrement chargé et quotidiennement congestionné mais également de supprimer près d'une centaine de places de stationnement (20 de plus que le projet dans son ensemble). La progression des trams devrait être fortement impactée sur ce tronçon comparativement à l'existant (véhicules pris dans la congestion, soumis aux aléas de type évènement, manifestation, *etc.*) et représenterait des risques nouveaux pour les modes actifs qui seront en conflit. De même, cette mise en surface détériore l'environnement sonore et contrevient aux orientations du schéma directeur Midi qui vise le renforcement des liens entre l'esplanade de l'Europe et le centre de Bruxelles. ».

Dans la motivation de l'acte attaqué, le rejet de cette alternative est justifié de la manière suivante :

« Considérant que cette alternative propose de mettre les lignes 51-82 en surface afin de destiner les volumes souterrains à la circulation des métros ; que l'étude analyse 3 options différentes d'itinéraire en surface ;

Considérant que pour chaque option, au moins un carrefour majeur est impacté ; que l'analyse a démontré pour la circulation automobile que chaque tracé nécessitait un nombre important d'intersections avec des bandes de circulation (11 à 16 selon le tracé) ; que chaque tracé nécessitait dès lors la suppression de bandes de circulation et/ou de modifications en phase de feu ;

Considérant que pour les modes actifs, l'étude des tracés a montré un nombre important d'interactions potentiellement conflictuelles, nécessitant notamment un recalcul des phases de feu et un réaménagement des traversées ;

Considérant qu'il ressort de l'analyse [de l'alternative] 2 que la remise en surface des trams ne peut fonctionner sans un réaménagement important de l'espace public visant à résoudre les problèmes identifiés, accompagné des mesures fortes permettant une baisse de la pression automobile ;

Considérant que l'étude conclut par ailleurs que cette alternative ne permet pas de disposer d'un espace suffisant pour permettre le remisage des métros ; que les espaces disponibles au niveau de l'actuelle station Lemonnier sont inaccessibles du fait des contraintes de pente, de rayon de giration ou bien encore parce que certains espaces restent utilisés par la ligne n° 81 (trémie Europe) ;

Considérant que les aménagements des trams (51, 81 et 82) sont actuellement en souterrain et ne passent pas par l'esplanade de l'Europe, que la création d'un nouveau tracé majoritairement en surface représente un coût supplémentaire et des incidences sur l'Esplanade de l'Europe incompatibles avec la volonté d'en faire un nouvel espace de vie sociale et économique ou de trame verte (Schéma Directeur Midi) ; que dès lors ces aménagements ne sont pas cohérents ;

Considérant en outre que l'étude conclut que cette mise en surface détériore l'environnement sonore et contrevient aux orientations du schéma directeur Midi qui vise le renforcement des liens entre l'Esplanade de l'Europe et le centre de Bruxelles ».

Il en ressort que les raisons principales pour lesquelles la partie intervenante n'a pas choisi cette alternative ont été exposées et justifiées, tant dans l'étude d'incidences que dans l'acte attaqué, sans qu'il apparaisse que, sur ce point, la partie adverse aurait été induite en erreur par des éléments insuffisants ou erronés.

Il n'est pas démontré que ces raisons principales seraient dénuées de justification puisque pour l'alternative 2, la présence d'impétrants impose, de façon globale, de devoir descendre le tracé au niveau -3, et qu'au moment de la rédaction de l'étude d'incidences, l'ampleur exacte des travaux nécessaires et non l'emprise du tracé, devait faire l'objet d'études complémentaires, impliquant une coupure des lignes 3 et 4 durant plusieurs années et que même si une intégration des trams dans la circulation est théoriquement possible, elle serait difficile au regard de la situation et du contexte du projet. Les appréciations divergentes des parties requérantes quant à la gravité de ces inconvénients n'impliquent pas que l'autorité a été induite en erreur sur ce point. Tant l'étude d'incidences que l'acte attaqué indiquent de manière suffisante, sur la base des avantages et des inconvénients identifiés, les principales raisons pour lesquelles l'alternative 2 a été écartée par la partie intervenante.

Par ailleurs, il convient d'observer que l'autorisation accordée par l'acte attaqué porte sur la construction des infrastructures mais pas sur l'utilisation des véhicules. Par conséquent, l'étude d'incidences n'était pas tenue de procéder à une analyse comparative de tous les véhicules susceptibles d'utiliser ces infrastructures puisqu'il ne s'agit pas de solutions de substitution par rapport au projet autorisé. L'étude ne doit pas non plus aborder les questions relatives à la conduite des véhicules et aux instructions données à leurs conducteurs.

Il n'est pas démontré que la fixation d'une capacité maximale par tram T4000 de 2,5 personnes par mètre carré dans l'étude d'incidences, plutôt que 4,

mentionné dans un flyer publicitaire, est erronée compte tenu de sa longueur et du nombre de personnes qu'il est destiné à transporter, ce qui relève par ailleurs essentiellement d'une appréciation d'opportunité quant au confort et à la sécurité des voyageurs.

Quant au respect des normes en matière d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, le moyen n'est pas pris de la violation du Titre IV du règlement régional d'urbanisme (RRU). Par ailleurs, il est souligné dans l'acte attaqué que « le projet a pour objectif de permettre à tous les usagers, y compris les personnes à mobilité réduite (PMR), d'emprunter un cheminement efficace et confortable à travers les espaces de la nouvelle station, ainsi qu'une pleine accessibilité au matériel roulant ».

La circonstance que le projet finalement autorisé n'était initialement présenté que comme une alternative dans l'étude d'incidences n'implique pas nécessairement qu'une étude complémentaire devait être réalisée. En l'espèce, le projet amendé est accompagné de documents complémentaires notamment destinés à expliquer la manière dont les recommandations de l'auteur de l'étude ont été prises en considération. Ce projet a fait l'objet de nouveaux avis d'instances et d'une enquête publique permettant d'éclairer valablement l'autorité et le public concerné.

Par ailleurs, si l'étude d'incidences évoque le fait que « l'ouverture de la voirie au niveau du carrefour Lemonnier/Midi, pouvant amener à bloquer localement le trafic allant en direction de la Porte de Ninove ou bien celui allant/venant du boulevard Lemonnier [...] apparaît très impactante en matière de circulation [...] », c'est après avoir précisé que : « Compte tenu de ce qui précède, l'alternative 1c amène des interventions sur Jamar dans des conditions similaires à celles du projet et sur la Petite Ceinture avec le passage du tunnel métro sous l'axe métropolitain et l'adaptation de l'arrêt Lemonnier ».

Il n'est pas démontré que les différences entre le projet initial et le projet retenu, liées aux modifications apportées au projet par le demandeur sur la base de l'analyse effectuée dans l'étude d'incidences, auraient nécessité un complément d'étude d'incidences, notamment sur les questions de mobilité en phase de chantier, alors que ces questions ont fait l'objet, pour chacune des alternatives, d'une analyse précise et complète.

En application des dispositions invoquées au moyen, seules les solutions de substitution raisonnablement envisageables doivent être examinées et seules les « principales raisons » ayant conduit au choix de la solution retenue doivent être indiquées. Il n'est pas démontré que la partie adverse aurait été induite en erreur par

les informations relatives aux incidences environnementales tant de la solution retenue que de chacune des principales solutions de substitution examinées par le maître d'ouvrage, à savoir la partie intervenante ni par les raisons ayant présidé à ce choix, au regard de leurs incidences sur l'environnement.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 127 à 139, 164, 188 et 190 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de l'utilité de l'enquête publique, du principe du bon aménagement des lieux et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes soutiennent que le permis est entaché d'illégalité en ce qu'il repose sur une étude d'incidences inadéquate et sur une motivation qui ne répond pas utilement aux critiques formulées durant l'enquête publique. Elles font valoir que cette illégalité emporte la violation des articles 127 à 139, 164, 188 et 190 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, du principe de l'utilité de l'enquête publique, du principe du bon aménagement des lieux ainsi que l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elles exposent d'abord que les aires géographiques retenues par l'étude sont trop restreintes. Elles relèvent que, selon les thématiques, l'étude limite l'analyse soit au seul site du projet, soit à ses abords immédiats, soit à certains axes déterminés, alors que les incidences alléguées du projet dépassent largement ces périmètres. Elles estiment qu'une telle délimitation empêche de mesurer les effets réels du projet sur la qualité de l'air, l'environnement, la mobilité et la situation humaine à l'échelle pertinente. Elles ajoutent que cette insuffisance découle du fractionnement du projet en plusieurs permis ou, à tout le moins, d'une division artificielle de l'évaluation de ses incidences.

Elles considèrent plus particulièrement que, s'agissant de la mobilité, le périmètre d'étude retenu ne permet pas d'apprécier l'impact réel du projet et du chantier sur les quartiers voisins, ni sur la circulation régionale. Elles signalent que la zone du Midi constitue un nœud majeur pour de nombreux usagers et que les reports de trafic affecteront nécessairement des secteurs plus larges, tels que Saint-Gilles, Cureghem et le Pentagone. Elles observent que l'étude reconnaît elle-même

l'existence de révisions d'itinéraires à une échelle plus large que celle du chantier, sans toutefois en tirer les conséquences analytiques. Elles en déduisent que l'autorité ne pouvait légalement se fonder sur une étude aussi limitée.

Elles rappellent ensuite que cette critique avait déjà été formulée lors de l'enquête publique, notamment par la première partie requérante qui demandait une extension du périmètre de l'étude. Elles soulignent que l'autorité a explicitement mentionné ces observations dans l'acte attaqué, tout en s'abstenant d'y répondre de manière effective. Elles en concluent que l'utilité de l'enquête publique est méconnue.

Elles dénoncent également le caractère lacunaire de l'étude sur plusieurs thématiques. Elles relèvent, en matière de qualité de l'air, que l'étude admet elle-même qu'une appréciation suffisamment précise n'est pas possible sur la base des éléments fournis, tout en se limitant à formuler des recommandations. Elles considèrent qu'une telle approche est contraire à la finalité même d'une étude d'incidences, dès lors qu'elle ne permet pas de vérifier si les mesures envisagées sont suffisantes.

Elles font encore observer que, dans le chapitre consacré à l'être humain, l'étude signale de nombreuses incertitudes relatives à l'éclairage, à la sécurité des cheminements, au réaménagement de certains espaces et, surtout, à la gestion des incendies. Elles en infèrent que le chargé d'étude reconnaît lui-même le caractère incomplet de son analyse. Elles ajoutent que, sur le plan socio-économique, l'étude mentionne le risque de pertes pour de nombreux établissements, tout en indiquant qu'il est difficile d'en évaluer quantitativement l'ampleur. Elles reprochent ainsi à l'autorité d'autoriser un projet sans disposer d'une évaluation sérieuse de ses effets économiques, notamment sur les commerces et sur l'évolution des loyers dans le quartier.

Elles soutiennent ensuite que l'appréhension du chantier est, en elle-même, inadéquate. Elles rappellent qu'en présence d'un projet soumis à évaluation des incidences, et plus encore lorsqu'il s'agit d'un chantier d'une ampleur exceptionnelle en milieu urbain dense, les incidences de la phase de chantier doivent faire l'objet d'une évaluation détaillée et précise au sens de l'article 135, 4° et 5°, du CoBAT. Elles soulignent que l'étude reconnaît expressément que les incidences du chantier pourraient être, pour certains aspects, plus importantes encore que celles du projet achevé. Elles mentionnent, à cet égard, l'importance des effets annoncés sur la circulation, le stationnement, la fréquentation du quartier et la situation des commerçants.

Elles reprochent toutefois à l'étude de demeurer très imprécise sur ce point. Elles relèvent d'abord des contradictions quant à la durée du chantier, successivement annoncée à quatre ans et demi, sept ans ou encore neuf ans. Elles y voient un indice manifeste d'imprécision dans la description du projet et dans l'évaluation de ses effets. Elles ajoutent que les données recueillies sont insuffisantes, l'étude renvoyant à des décisions ultérieures sur des questions essentielles telles que l'organisation des circulations, la localisation des installations temporaires, les espaces de stationnement ou les zones de livraison. Elles en déduisent que l'étude ne répond pas à l'exigence d'une évaluation détaillée et précise des incidences du chantier.

Elles soulignent en outre que cette insuffisance est confirmée par l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, laquelle estime que certains aspects du dossier sont insuffisamment documentés, notamment en ce qui concerne les travaux souterrains sous le Palais du Midi ainsi que les interventions en façade. Elles estiment dès lors que l'autorité ne peut soutenir, sans contradiction, que les impacts du chantier ont fait l'objet d'une analyse détaillée.

Elles critiquent également la motivation du permis sur ce point. Elles rappellent que l'étude avait formulé une recommandation qualifiée de très importante, préconisant qu'une description détaillée du chantier et des mesures destinées à réduire ses incidences négatives soit jointe à la demande de permis. Elles soutiennent que, malgré cela, le fonctionnaire délégué se borne à renvoyer l'examen de ces questions à un stade ultérieur, notamment à la déclaration d'environnement liée au chantier. Elles estiment qu'un tel renvoi est inadmissible, dès lors que le permis d'urbanisme constitue lui-même l'acte autorisant l'exécution du projet et que les incidences du chantier doivent être examinées avant sa délivrance. Elles en concluent que la motivation de l'acte attaqué est erronée et inadéquate.

Elles contestent enfin le recours aux deux pactes conclus pour accompagner le chantier. Elles soutiennent que ces pactes, auxquels ni les habitants ni les commerçants ne sont parties, ne peuvent pallier les lacunes de l'étude d'incidences ni justifier l'admissibilité du projet. Elles exposent que leur champ d'application est limité aux axes directement touchés par le chantier, alors que les incidences dépasseront ces seules zones. Elles considèrent, en outre, que les mesures d'accompagnement prévues sont purement cosmétiques et ne permettent pas de remédier aux nuisances concrètes liées aux reports de trafic, aux suppressions de stationnement, aux difficultés de livraison, aux atteintes à l'activité commerciale ou aux nuisances sonores.

Elles soutiennent aussi que les mesures d'indemnisation annoncées sont imprécises, incomplètes et inéquitables. Elles observent que l'étude n'évalue pas sérieusement les pertes économiques potentielles, ce qui rend impossible toute appréciation de l'adéquation des compensations prévues. Elles ajoutent que certaines indemnisations dépendent d'événements futurs, incertains ou de décisions d'autres autorités, et qu'elles ne bénéficient pas de manière égale à tous les commerçants affectés. Elles en déduisent que les conditions ainsi intégrées au permis ne satisfont pas aux exigences de précision, de clarté et de certitude applicables aux conditions assortissant une autorisation d'urbanisme. Elles invoquent, à cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État, notamment celles des arrêts n° 78.445 du 28 janvier 1999, n° 121.367 du 4 juillet 2003, n° 141.042 du 22 février 2005, n° 144.595 du 19 mai 2005, n° 191.944 du 26 mars 2009, n° 241.942 du 26 juin 2018 et n° 242.368 du 18 septembre 2018.

Elles concluent que le projet présente des incidences particulièrement importantes, spécialement pour le quartier Stalingrad mais aussi au-delà, tandis que l'étude d'incidences se contente, selon elles, d'en effleurer les conséquences réelles. Elles soutiennent dès lors que les conditions du permis ne garantissent pas la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux et que l'acte attaqué est affecté par des lacunes, des erreurs d'appréciation et une motivation insuffisante.

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent, à titre principal, que les aires géographiques retenues pour l'étude d'incidences sont inadéquates. Elles rappellent que deux versions du cahier des charges ont existé, l'une soumise à enquête publique, l'autre ensuite approuvée par le comité d'accompagnement, et affirment que les périmètres d'étude relatifs, notamment, à la mobilité et à l'urbanisme n'ont pas été modifiés entre ces deux versions. Elles contestent dès lors l'affirmation de la partie adverse selon laquelle ces aires auraient été adaptées afin de répondre aux observations émises lors de l'enquête publique.

Elles relèvent en outre que le dossier administratif ne contient pas la version initiale du cahier des charges, mais uniquement sa version définitive. Elles en déduisent qu'il leur est impossible de vérifier les affirmations de la partie adverse sur ce point.

S'agissant plus particulièrement de la mobilité, elles font valoir que leur critique ne se confond pas avec celle tirée du fractionnement du projet. Elles exposent que l'aire géographique étudiée est trop restreinte au regard de l'importance du chantier et de sa localisation au croisement d'axes structurants pour Bruxelles, Saint-Gilles, Cureghem et le Pentagone. Elles soulignent que l'étude d'incidences reconnaît elle-même que les travaux provoqueront des révisions d'itinéraires à une échelle bien

plus large que celle du chantier et entraîneront des reports de circulation vers d'autres quartiers, sans toutefois identifier précisément les axes concernés, la durée de ces reports ni leur intensité. Elles en concluent que l'étude ne permet ni de prévoir des mesures de compensation adéquates ni d'en apprécier l'efficacité. Elles reprochent enfin à l'acte attaqué de ne pas répondre à ces critiques, pourtant déjà formulées lors des enquêtes publiques.

Elles estiment ensuite que l'étude d'incidences demeure lacunaire dans plusieurs domaines. En matière de qualité de l'air, elles exposent que l'étude décrit la situation existante à partir de stations de mesure de Bruxelles Environnement, mais n'analyse pas réellement les effets concrets du chantier ni du projet sur la qualité de l'air à l'extérieur de la station. Elles observent que la partie consacrée au chantier se borne à rappeler des considérations générales sur les nuisances des travaux, tandis que l'analyse en situation projetée se limite essentiellement à la pollution de l'air à l'intérieur de la station et au fonctionnement des prises et rejets d'air.

Elles en déduisent que l'auteur de l'étude n'a examiné les incidences qu'au niveau de la station elle-même. Elles ajoutent que certains passages invoqués par la partie adverse ne constituent pas une véritable analyse, mais seulement une description technique assortie d'hypothèses générales. Elles relèvent en particulier que l'étude recommande encore de préciser l'implantation des prises et rejets d'air et de vérifier, par une étude complémentaire, si l'aération naturelle est suffisante pour garantir une qualité de l'air satisfaisante. Elles considèrent dès lors que l'acte attaqué ne pouvait se contenter d'entériner l'appréciation du demandeur sur ce point. Elles ajoutent que l'absence de plans détaillés relatifs à ces éléments empêche également une bonne compréhension du projet et un examen complet de ses incidences.

Dans le domaine relatif à l'être humain, elles rappellent que certains espaces touchés par le chantier et par le projet ne pourront pas être remis intégralement en pristin état en raison même de la création de la station « Constitution ». Elles signalent aussi que l'auteur de l'étude avait mis en évidence des incertitudes persistantes, notamment à propos de l'éclairage et de la trémie Europe. Elles en déduisent que la question de la requalification de l'espace public après travaux n'est pas suffisamment clarifiée.

Sur le plan socio-économique, elles soulignent que l'étude d'incidences relève, d'une part, qu'environ septante établissements pourraient subir une baisse de fréquentation pendant le chantier et, d'autre part, que le projet est susceptible d'entraîner une revalorisation immobilière en phase d'exploitation. Elles soutiennent que la combinaison de ces deux phénomènes risque de provoquer le départ ou la faillite de nombreux commerces, ainsi qu'une pression accrue sur les riverains. Elles

reprochent à l'étude d'évoquer ces effets sans les quantifier réellement, au moyen de formulations conditionnelles et imprécises. Elles en déduisent que les recommandations formulées pour y répondre ne peuvent être considérées comme adéquates, faute d'une appréciation prospective suffisamment concrète.

Elles développent enfin un grief spécifique concernant l'appréhension du chantier. Elles reconnaissent que son importance n'est pas contestée, mais soutiennent que son examen demeure insuffisant. Elles relèvent d'abord des contradictions dans l'acte attaqué et dans les documents du dossier quant à la durée des travaux : tantôt fixée à 55 mois comme durée totale, tantôt présentée comme une durée minimale, alors qu'un phasage s'étend de 2019 à 2027 et que d'autres documents mentionnent encore un délai de 2.555 jours. Elles en concluent que l'autorité n'a pas appréhendé avec précision la durée réelle du chantier.

Elles contestent aussi l'affirmation selon laquelle certains travaux compris dans ce délai prolongé seraient étrangers au permis. Elles soutiennent que les interventions relatives aux voies, aux systèmes électriques, à l'éclairage, aux ascenseurs, aux pompes et aux autres équipements sont directement liées à la réalisation et au fonctionnement de la station, des tunnels et des trémies, de sorte qu'elles auraient dû être prises en compte dans l'évaluation des incidences.

Elles font encore valoir que l'étude d'incidences reconnaît elle-même ne pas avoir procédé à une analyse détaillée des incidences des installations temporaires de chantier. Elles relèvent que les emplacements de parcage, les cabanons, les dispositifs de rabattement de nappe ou encore la circulation des camions n'ont pas été réellement définis ni évalués, alors même qu'ils conditionnent des nuisances importantes en matière de bruit, de poussières, de pollution atmosphérique, de circulation et d'occupation de l'espace. Elles considèrent qu'une telle lacune est d'autant plus grave que le chantier constitue un élément central du dossier.

Elles critiquent également le renvoi à un stade ultérieur de l'examen détaillé de certaines incidences et des mesures de réduction ou de compensation. Elles contestent le raisonnement consistant à admettre l'autorisation au motif qu'une déclaration environnementale spécifique au chantier devra encore intervenir, alors que, selon elles, les incidences du chantier auraient dû être étudiées de manière complète avant la délivrance du permis.

Enfin, elles soutiennent que les pactes évoqués dans le dossier doivent être regardés comme de véritables conditions d'exécution du permis. Elles relèvent que l'autorité considère ces pactes comme faisant partie intégrante du dossier et indique qu'ils répondent aux réclamations relatives aux nuisances du chantier. Elles en

déduisent que les mesures qu'ils contiennent sont tenues pour nécessaires à l'acceptabilité du projet et qu'elles ne peuvent donc être regardées comme de simples engagements accessoires.

Dans leur dernier mémoire, elles renvoient à leurs écrits antérieurs en ce qui concerne la complétude de l'étude d'incidences, sous réserve d'une précision complémentaire relative aux pactes de chantier.

Elles contestent la légalité du recours à ces pactes. Elles rappellent que l'autorité elle-même indique que ceux-ci font « partie intégrante » du dossier de demande de permis d'urbanisme. Elles en déduisent que ces pactes s'incorporent pleinement au permis et doivent dès lors être regardés comme de véritables conditions de celui-ci. Elles estiment, sur cette base, que leur critique est recevable.

Elles soutiennent ensuite que cette critique est également fondée. Elles font valoir que ces pactes ne satisfont pas aux exigences légales et prétoriennes applicables aux conditions assortissant un permis.

Elles réfutent par ailleurs l'argument selon lequel les aménagements prévus par ces conventions dépendraient de l'accord de tiers étrangers à la demande. Elles observent, d'une part, que ces parties ne sont pas étrangères au projet dès lors que le chantier se déroule sur leur territoire. Elles ajoutent, d'autre part, qu'un tel raisonnement reviendrait à permettre à l'autorité d'imposer, par le biais de pactes, des actes et travaux en dehors des mécanismes prévus par le CoBAT.

Elles en déduisent que, puisque les aménagements prévus dans ces pactes visent à atténuer les incidences du projet, l'autorité devait s'assurer que leur mise en œuvre respectait les conditions légales applicables. Elles estiment que tel n'est pas le cas en l'espèce. Elles renvoient enfin, pour le surplus, à leurs développements relatifs au cinquième moyen.

VIII.2. Appréciation

Une lacune ou un vice éventuel affectant l'évaluation des incidences sur l'environnement ne peut conduire à l'annulation de l'acte adopté sur la base de celle-ci que si le manquement critiqué a, en raison de son importance et compte tenu de l'ensemble des éléments du dossier, induit l'autorité chargée de se prononcer en erreur en l'empêchant d'appréhender le projet de manière complète et adéquate. Par ailleurs, l'administration active n'a pas l'obligation de répondre point par point aux objections soulevées lors de l'enquête publique, dès lors que les réclamations ne constituent qu'un élément d'appréciation parmi d'autres, permettant aux autorités de se forger

une conception de l'intérêt général en toute connaissance de cause. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte administratif rencontrent au moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant d'ailleurs fonction de celui de la réclamation.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité, laquelle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice de sa compétence décisionnelle, notamment en ce qui concerne la compatibilité du projet avec les exigences du bon aménagement des lieux. Seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Ainsi, lorsqu'une partie requérante oppose à la conception de l'autorité sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que cette autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, le cahier des charges de l'étude d'incidences indique que cette dernière contiendra une description et une carte de synthèse de la situation future dans un rayon de 500 mètres autour du projet. Le 21 juin 2016, la commission de concertation a émis un avis favorable conditionnel sur le projet de cahier des charges, à condition d'étendre l'aire géographique des chapitres « Mobilité », « Urbanisme » et « Chantier ».

Il ressort de l'étude d'incidences que son auteur a analysé une aire géographique plus étendue que les 500 mètres initialement prévus dans le projet de cahier des charges, pour l'examen de certaines des incidences du projet en matière de mobilité, d'urbanisme, de l'environnement social et économique et de l'être humain. Le périmètre d'étude a été élargi dans ces domaines dans le cadre de la procédure d'instruction du projet, de sorte qu'il ne peut être allégué que la partie adverse n'aurait pas pris en considération les critiques soulevées sur ce point, critiques qui sont reprises dans la motivation de l'acte attaqué.

Le périmètre analysé par l'étude d'incidences est suffisant au regard du projet pour lequel une autorisation est demandée et il n'est pas démontré que les limites de ce périmètre auraient été de nature à induire la partie adverse en erreur au sujet des incidences de ce projet sur l'environnement.

L'étude d'incidences comporte un chapitre consacré aux incidences du projet quant à la qualité de l'air. En ce qui concerne la qualité de l'air à l'extérieur de la station, l'étude décrit la situation existante et rappelle que la qualité de l'air est

surveillée de façon permanente par Bruxelles Environnement. Elle identifie les stations de mesure les plus proches du projet, dont les relevés permettent d'avoir une analyse précise de la qualité de l'air environnant. Sont également analysés de manière complète les impacts sur la qualité de l'air des phases de chantier et d'exploitation des différentes alternatives.

Quant à la qualité de l'air au sein de la future station, certaines recommandations sont formulées après une analyse de la situation. La motivation formelle de l'acte indique ce qui suit à ce sujet :

« Considérant que l'étude d'incidences a analysé l'impact sur la qualité de l'air tant en période de chantier qu'en phase définitive ;

[...]

Considérant qu'il ressort de l'étude qu'en phase projet, les installations de ventilation ne sont pas clairement définies ; qu'il ne semble pas prévu de ventilation mécanique pour la station à l'exception des dispositifs de désenfumage ; que l'étude formule donc la recommandation 7.5. demandant l'installation d'un système d'air pulsé neuf et frais ainsi qu'un monitoring de la qualité de l'air au sein de la station ; que le demandeur indique ne pas installer ce type de système dans ces stations vu l'importance des ouvertures vers la surface et la faible profondeur des stations ; qu'il considère que la ventilation naturelle permet d'assurer une qualité suffisante de l'air ;

Considérant qu'un permis d'environnement de classe 2 sera nécessaire pour les installations techniques de la station et des tunnels, notamment la ventilation ; que la qualité de l'air intérieur est prioritairement une compétence de Bruxelles-Environnement ; que dès lors c'est dans le cadre de cette autorisation qu'il conviendra d'établir si les dispositifs prévus par le demandeur permettent de répondre aux normes de qualité de l'air ; qu'il n'y a donc pas lieu d'établir des conditions à ce sujet au sein du présent permis. ».

Cette motivation établit que la partie adverse a été dûment informée des questions touchant à la problématique de la qualité de l'air de la future station, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et qu'elle a pris sa décision en connaissance de cause en ce qui concerne le projet dont elle était saisie.

Quant à la question du réaménagement des surfaces et de leur remise en pristin état, si l'étude d'incidences évoque certaines incertitudes, notamment quant à l'éclairage projeté et quant au réaménagement des espaces autour d'une trémie, ainsi qu'au regard des recommandations émises par le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU), l'étude d'incidences évoque également de nombreux aspects positifs, notamment en termes d'amélioration de la sécurité des piétons et du contrôle social et formule de nombreuses recommandations. La motivation formelle de l'acte attaqué indique clairement que le bénéficiaire du permis doit assurer la remise en pristin état de l'ensemble de l'espace public en surface à l'exception de certains aménagements minimes qui sont précisés.

Aucun doute ne subsiste par conséquent sur la requalification de l'espace public après les travaux.

L'avis du SIAMU visé dans l'étude d'incidences est celui qui a été émis sur le projet initial, le 2 octobre 2015, tandis que le projet modifié fait, quant à lui, l'objet d'un avis complémentaire daté du 23 mai 2018, qui est visé dans l'acte attaqué. La motivation formelle de l'acte attaqué précise que ce second avis « mentionne, en page 3, que des dérogations doivent être demandées au comité de dérogation du SPF Intérieur [et] que ce comité s'est prononcé favorablement en sa séance du 07/05/2019 ». Le respect de ce nouvel avis du SIAMU est imposé par l'article 2 de l'acte attaqué.

Un chapitre de l'étude d'incidences est consacré au domaine socio-économique, qui est évalué tant durant la phase chantier qu'en phase d'exploitation. L'auteur de cette étude procède à une analyse complète de l'impact du chantier sur l'environnement. Les différents commerces du périmètre étudié, ainsi que les établissements culturels et HoReCa qui s'y implantent, sont répertoriés et localisés, et tant les répercussions économiques pour ceux-ci que l'importance de la diminution de leur chiffre d'affaires sont analysées de manière précise et chiffrée. L'étude prend également en considération les incidences potentielles visuelles et sonores ainsi que les modifications des cheminements liées à l'emprise du chantier et analyse en détail la baisse temporaire de fréquentation du Marché du Midi et de la Foire du Midi.

Quant à la question des loyers, l'étude d'incidences décrit la situation socio-économique actuelle ainsi que la situation une fois le projet réalisé, en soulignant notamment, à propos de la valeur locative des logements et des commerces que « le projet "Constitution" améliorant l'accessibilité du quartier et s'inscrivant dans le projet global de la jonction Nord-Midi, il faut s'attendre à un effet de revalorisation du quartier à travers, notamment, une valorisation des prix de l'immobilier, tant pour le logement que pour les commerces ».

L'auteur de cette étude constate en effet que la phase du chantier comportera certains impacts négatifs, difficilement quantifiables à ce stade, mais il formule de nombreuses recommandations pour y faire face. Ces recommandations, ainsi que les réponses du demandeur à celles-ci, sont reprises dans l'acte attaqué. Il n'est donc pas démontré que la partie adverse aurait été induite en erreur sur ce point.

L'étude d'incidences comporte une analyse détaillée et précise des incidences du projet et du chantier et reprend « les données, fournies par le demandeur, relatives aux mesures visant à éviter, supprimer ou réduire les incidences négatives du projet et du chantier ».

Cette étude indique, en note liminaire, ce qui suit :

« le chantier fait normalement l'objet d'un chapitre séparé dans le cadre d'une étude d'incidences. Dans le cas du présent projet, les incidences du chantier sont susceptibles d'être plus conséquentes que celles du projet mis en œuvre (tout du moins pour certains chapitres). Ceci a amené l'auteur de l'étude à proposer d'analyser les incidences du chantier dans chacun des chapitres environnementaux, permettant de garantir une analyse plus systématique des incidences de cette phase de construction ».

L'ampleur des incidences du projet, eu égard à sa nature, a été appréhendée par l'auteur d'étude et son analyse de l'impact des différentes phases du chantier est détaillée de façon transversale pour l'ensemble des domaines étudiés. Les incidences temporaires liées au chantier sont étudiées dans les domaines socioéconomiques, de l'urbanisme, de la mobilité et de l'environnement et l'étude a évalué l'impact des travaux tant pour le projet proposé initialement par le demandeur que pour chacune des alternatives.

Cette analyse a permis de constater que l'alternative 1c constituait l'option la plus appropriée en termes d'incidences de chantier, ce que l'auteur de l'étude a formulé en ces termes : « en réduisant l'emprise de la station Constitution et en ne visant pas l'ouverture de l'avenue Fonsny pour la création d'un nouveau tracé de trams, cette alternative a pour objectif de minimiser les incidences du chantier sur les impétrants et le boulevard du Midi tout en proposant une connexion trams-métros » et c'est notamment sur la base de cette considération que la STIB a modifié son projet de manière à se conformer à cette alternative 1c. L'étude distingue les recommandations en phase chantier de celles qui s'appliquent en phase d'exploitation, recommandations qui visent à limiter les nuisances inhérentes aux travaux. La circonstance que certains aménagements mineurs requièrent des modalités d'organisation de chantier à définir ultérieurement n'implique pas que l'étude serait lacunaire ou que l'acte attaqué serait inadéquatement motivé.

Par ailleurs, si certaines incertitudes sont relevées dans l'étude d'incidences, concernant tant la question des installations temporaires nécessaires au chantier, du phasage des travaux de voirie, des emplacements de stationnements ainsi qu'en ce qui concerne l'impact du chantier sur les commerçants de l'avenue Stalingrad, l'étude précise systématiquement les motifs pour lesquels un plus grand degré de précision dans l'analyse n'était pas possible au moment de l'instruction de la demande de permis d'urbanisme. La problématique du chantier a dès lors été dûment appréhendée dans le cadre de l'étude d'incidences et toutes les recommandations sur ce point figurant dans l'annexe 1 sont reprises à titre de

conditions du permis dans la section « Indications générales à respecter pour la mise en œuvre du permis en matière d'organisation de chantier ».

En ce qui concerne la durée de ce chantier, l'acte attaqué mentionne à la fois une durée minimale de 55 mois, soit 4 ans et demi, et que « le chantier est prévu pour être exécuté en plusieurs phases ; que le planning prévisionnel du chantier est établi en 7 phases, réparties de 2019 à 2027 ». Quant à la durée de 2.555 jours mentionnée dans les deux pactes qui ont pour objectif d'assurer le meilleur déroulement possible du chantier, celle-ci vise tant les travaux de génie civil (métro et tram) que les travaux de parachèvement sur le site, pilotés par la partie intervenante, en coordination avec des entreprises. Les travaux qui y sont visés ont en conséquence une portée plus large que le projet autorisé par l'acte attaqué, qui aura, quant à lui, une durée concrète minimale estimée à 55 mois, tous ces travaux prenant place dans une fenêtre de temps globale 2019-2027. Il en résulte qu'il n'y a pas de contradiction puisque les durées estimées des différents chantiers concernent des travaux différents.

L'étude d'incidences a analysé la durée du chantier avec un degré de précision suffisant, compte tenu des informations qui étaient matériellement disponibles au moment de la demande de permis.

Les « pactes » mentionnés dans l'acte attaqué constituent des contrats signés entre les différentes autorités concernées et la partie intervenante, bénéficiaire du permis, qui se donnent pour premier objectif d'assurer le meilleur déroulement possible des chantiers concernés, par des mesures d'accompagnement et de monitoring et de limitation des nuisances, dans une optique de maintien de l'activité économique, d'accessibilité des quartiers et de bien-être des habitants et pour second objectif, d'apporter, au terme du chantier, une requalification de l'espace public et du cadre de vie local au bénéfice des commerçants, des riverains et des visiteurs du quartier par l'aménagement de voiries et la mise en valeur du patrimoine public. S'ils font partie du contexte de la délivrance du permis et sont évoqués dans la motivation de l'acte attaqué, ces pactes constituent des contrats qui ne constituent pas des autorisations et qui ne devaient pas être analysés dans l'étude d'incidences. Ils ne constituent pas des conditions de l'acte, d'autant qu'ils comportent des obligations visant des parties étrangères à la demande de permis. La requête n'est pas dirigée contre des actes qui seraient détachables de ces conventions.

Enfin, en ce qui concerne les incidences liées aux travaux souterrains sous le Palais du Midi, la partie intervenante a renoncé à cette partie du permis en manière telle que le moyen est inopérant sur ce point.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèse des parties requérantes

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 100, 127, 128, 135, 139 à 141, 149 à 151, 188 et 190 du CoBAT, des articles 1^{er} à 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, de la prescription 25.3 du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes exposent, dans une première branche, que la motivation du permis relative au réaménagement des espaces publics n'est ni pertinente ni suffisante. Elles rappellent que le projet initial ne se limitait pas à la construction du métro et de ses accès, mais portait également sur certains réaménagements d'espaces publics, alors que le projet amendé ne prévoit plus que la remise des lieux dans leur état initial. Elles insistent sur le fait que cette évolution est problématique, en particulier au regard de la situation de l'avenue de Stalingrad et, plus largement, de l'ensemble de la zone Midi.

Elles relèvent que plusieurs intervenants avaient appelé à une réflexion qualitative sur l'aménagement des espaces publics afin d'éviter la multiplication des chantiers dans un quartier déjà fragilisé. Elles citent, à cet égard, les constats de l'étude d'incidences relatifs au boulevard du Midi, à l'avenue Fonsny, à l'esplanade de l'Europe et à la place Constitution, qui mettent en évidence une qualité insuffisante de ces espaces, une prédominance des flux motorisés et un défaut d'appropriation par les riverains. Elles en infèrent que le chantier du métro constituait une occasion majeure de repenser ces lieux de manière cohérente.

Elles rappellent ensuite que l'étude d'incidences elle-même souligne l'intérêt d'articuler le projet avec les propositions du schéma directeur Midi. Elles observent que cette étude considère qu'une simple remise en état ne tient pas compte des orientations dégagées à l'issue d'une vaste réflexion urbanistique et qu'elle recommande, au contraire, de profiter de l'emprise du chantier pour améliorer durablement la qualité et la lisibilité des espaces publics. Elles font valoir que l'acte attaqué reconnaît lui aussi qu'un projet d'une telle ampleur aurait pu permettre de repenser l'espace public au-delà de son pristin état et qu'une coordination avec un futur réaménagement réduirait les incidences par rapport à deux chantiers distincts.

Elles reprochent toutefois à l'autorité de ne tirer aucune conséquence de ces constats. Elles soulignent que la commission de concertation avait subordonné son avis favorable à l'établissement préalable d'un pacte portant sur la méthodologie et le financement d'un réaménagement de l'espace public, mais que l'acte attaqué affirme à la fois qu'un tel réaménagement serait souhaitable et qu'il ne convient pas d'imposer de conditions à ce sujet. Elles soutiennent que cette motivation est inadéquate et contradictoire.

Elles critiquent plus précisément le recours aux pactes comme instrument destiné à répondre aux réclamations relatives au chantier et à l'aménagement futur de l'espace public. Elles relèvent que, selon ces pactes, la Région s'engage seulement à étudier, en concertation avec les autorités locales et les riverains, un projet de réaménagement et à soutenir ou introduire une demande de permis en temps utile. Elles estiment que de tels engagements demeurent hypothétiques, puisqu'ils dépendent d'études ultérieures, de nouvelles procédures et de délais qui pourraient conduire à ce que les travaux du métro soient terminés avant qu'un réaménagement ne soit autorisé.

Elles ajoutent que ces engagements n'offrent aucune garantie réelle. Elles considèrent qu'il est illusoire de penser que les communes en exigeraient judiciairement l'exécution une fois le chantier achevé et elles soulignent que les riverains, pourtant principaux intéressés, ne peuvent s'en prévaloir utilement. Elles en concluent que ces pactes ne constituent pas une réponse juridiquement adéquate à la nécessité, reconnue par l'autorité elle-même, de coordonner le chantier du métro avec un réaménagement des espaces publics.

Elles avancent encore que, si le réagencement des voiries et des espaces publics conditionne l'admissibilité du projet, l'autorité disposait du mécanisme des charges d'urbanisme prévu à l'article 100, § 1^{er}, du CoBAT et organisé par l'arrêté du 26 septembre 2013, précité. Elles soulignent que ce mécanisme permet précisément d'imposer, dans un cadre obligatoire intégré au permis, la réalisation, la transformation ou la rénovation d'espaces publics, de voiries ou d'équipements publics. Elles affirment qu'en présence des orientations concrètes déjà contenues dans le schéma directeur, le fonctionnaire délégué pouvait légalement recourir à cet outil. Elles ajoutent que l'affirmation selon laquelle il n'existerait aucun projet concret sur lequel s'appuyer est erronée.

Elles font valoir, à cet égard, que lorsque l'autorité constate que certains éléments doivent être rencontrés pour assurer l'admissibilité du projet, elle doit examiner s'il y a lieu d'imposer des conditions ou des charges plutôt que de se contenter d'engagements extérieurs au permis. Elles invoquent, sur ce point, la

jurisprudence du Conseil d'État, notamment l'arrêt n° 122.207 du 19 août 2003 et l'arrêt n° 212.990 du 5 mai 2011, pour soutenir qu'un engagement distinct ne procure pas les mêmes garanties qu'une condition intégrée à l'autorisation.

Elles contestent également l'affirmation selon laquelle le projet n'entraverait en rien un réaménagement ultérieur plus global. Elles relèvent que l'étude d'incidences précise au contraire que les propositions du schéma directeur sont interdépendantes et que la non-réalisation de certaines d'entre elles affecte nécessairement les autres. Elles soulignent, en particulier, que l'étude relève une contrariété entre la configuration retenue par le projet et la logique du site propre dissocié prévue par le schéma directeur. Elles en déduisent que le choix de ne pas intégrer dès à présent cette réflexion compromet la mise en œuvre future du schéma.

Elles invoquent encore la prescription 25.3 du PRAS, selon laquelle les actes et travaux relatifs aux voiries et aux itinéraires de transport en commun doivent contribuer à l'esthétique des espaces publics et à la qualité de l'environnement des activités riveraines. Elles soutiennent que l'approche retenue par l'autorité méconnaît cet objectif.

Elles en concluent, sur cette première branche, qu'en renvoyant le réaménagement des espaces publics à de simples pactes, sans imposer de conditions ni de charges d'urbanisme, l'acte attaqué ne tient compte ni du schéma directeur Midi, ni des réclamations formulées lors de l'enquête publique, ni des conditions posées par la commission de concertation, et qu'il repose sur une motivation contradictoire.

Dans une seconde branche, elles soutiennent que les pactes ont été élaborés selon une procédure parallèle à celle de l'instruction de la demande de permis. Elles relèvent que, bien que l'acte attaqué les érige en partie intégrante du dossier de demande, les mesures qu'ils contiennent n'ont pas été soumises à une évaluation des incidences sur l'environnement au regard des articles 127, 128 et 134 du CoBAT. Elles ajoutent qu'elles n'ont pas davantage été soumises aux mesures particulières de publicité prévues par les articles 139 à 141 et 149 à 151 du même Code.

Elles en déduisent que l'autorité ne pouvait légalement se fonder sur ces pactes pour justifier le permis ou pour répondre aux critiques relatives aux nuisances du chantier et au réaménagement de l'espace public.

Dans leur mémoire en réplique, elles se réfèrent aux développements de la requête en ce qui concerne la première branche du moyen.

S'agissant de la seconde branche, elles exposent que les deux pactes conclus par le demandeur font partie intégrante du dossier de demande de permis d'urbanisme. Elles en infèrent qu'ils sont soumis à l'ensemble des exigences légales applicables à une telle demande.

Elles font valoir, à cet égard, que la jurisprudence du Conseil d'État impose que le dossier soumis à enquête publique soit complet et permette une compréhension adéquate du projet, sans induire les réclamants en erreur. Elles ajoutent que les principes d'unicité et de globalité de l'évaluation des incidences exigent que tous les éléments influençant les incidences du projet soient examinés.

Elles soutiennent dès lors que les pactes auraient dû être soumis à une étude d'incidences ainsi qu'à une enquête publique. Elles relèvent, en particulier, que ces pactes contiennent des mesures destinées à compenser ou à atténuer les effets négatifs du projet et de son chantier, de sorte que leur contenu et leur efficacité devaient être analysés et portés à la connaissance du public.

Dans leur dernier mémoire, en ce qui concerne la première branche, elles contestent les motifs censés justifier l'impossibilité, pour le fonctionnaire délégué, d'imposer le réaménagement du site. Elles relèvent que ces motifs tiennent, d'une part, à l'absence de droits réels du demandeur sur les parcelles concernées et, d'autre part, au fait que ce dernier ne devrait pas assumer seul un tel réaménagement.

Elles font valoir que ces arguments ne sont pas pertinents. Elles rappellent qu'aucune règle n'exige que le demandeur d'un permis soit titulaire d'un droit réel sur les biens concernés et invoquent la jurisprudence du Conseil d'État, notamment celle des arrêts n° 78.168 du 15 janvier 1999 et n° 79.737 du 1^{er} avril 1999, à l'appui de cette affirmation. Elles ajoutent qu'en pratique, des permis de réaménagement d'espaces publics sont fréquemment délivrés à la partie intervenante, même lorsqu'elle n'en est pas propriétaire.

Elles soutiennent qu'il aurait été possible d'étendre l'objet de la demande aux travaux de réaménagement en surface, permettant ainsi aux autorités compétentes de se prononcer dans le cadre de la procédure. Elles rappellent également que la partie intervenante est un organisme public chargé de l'exploitation des transports, ce qui, selon elles, renforce la pertinence d'une telle approche.

En ce qui concerne la seconde branche, elles rappellent que les deux pactes sont expressément considérés par l'autorité comme faisant partie intégrante du dossier de permis. Elles estiment dès lors avoir un intérêt à contester leur absence de communication au public.

Elles précisent que leur critique vise le caractère incomplet du dossier de demande plutôt que les pactes en eux-mêmes. Elles soutiennent que, dès lors que l'autorité érige ces documents en éléments déterminants du bien-fondé du permis, ils auraient dû être soumis aux obligations procédurales du CoBAT, indépendamment de toute exigence formelle explicite.

Elles ajoutent que ces pactes contiennent des mesures destinées à atténuer ou compenser les incidences négatives du projet et de son chantier. Elles considèrent dès lors que leur contenu et leur efficacité devaient être examinés et portés à la connaissance du public dans le cadre de la procédure.

IX.2. Appréciation

IX.2.1. Première branche

En ce qui concerne le réaménagement des espaces publics, la motivation de l'acte attaqué conclut ce qui suit :

« Considérant la variante n° 3 de l'étude d'incidences relative à l'articulation du projet avec les aménagements et lignes directrices du Schéma Directeur ;

Considérant que l'étude confronte les orientations du Schéma Directeur aux aménagements afin de permettre de juger de l'intégration et des liens de ce dernier avec son environnement prévisible à terme ;

Considérant que l'étude fait le constat que le projet "Constitution", qui est repris et s'est développé notamment sur base du Schéma Directeur, reste relativement peu ambitieux en ce qui concerne les aménagements de surface ;

Considérant que bien que le projet propose la remise en pristin état des espaces publics, l'étude conclut que ceux-ci pourront être aménagés ultérieurement sur base des recommandations du schéma et recommande que la nouvelle demande de permis de réaménagement de l'espace public soit accordée durant la phase de chantier du projet "Constitution" ;

Considérant que l'étude estime que néanmoins, le projet ne doit pas pour cela proposer d'aménagements qui puissent contrevenir à ces orientations et aux possibles aménagements futurs ;

Considérant que l'étude d'incidences conclut que la délocalisation de la gare de bus de la rue Couverte vers la place de la Constitution n'impacte pas le présent projet (option du PAD Midi) ;

Considérant que l'étude conclut qu'un réaménagement complet du carrefour Lemonnier-Stalingrad-Jamar-Fonsny, incluant l'accès à la station vise à sécuriser et à renforcer les échanges entre l'esplanade de l'Europe et Stalingrad, et n'est pas tout à fait prise en compte dans le cadre du projet ; qu'il y a donc certaines discontinuités qui font l'objet de recommandations ;

Considérant que le Schéma Directeur cible également la mise en place de deux sites propres pour bus latéraux entre la trémie Fonsny et la gare du Midi, soit l'inverse de ce que propose le projet ; que l'étude estime que cette situation peut néanmoins évoluer facilement à terme, sans que d'importants réaménagements doivent être entrepris ;

Considérant que l'étude, notamment dans les recommandations 1.4, 1.6, 1.8, 2.6, 6. 7, 8.3, 8.6, 8. 7, 9.2, conclut tant de manière générale que pour cette variante, c'est-à-dire la variante n° 3, qu'il serait pertinent d'entreprendre un réaménagement qui devra être refait à court terme, les propositions du projet ne rendent toutefois pas la situation irréversible ;

Considérant en effet que si ce projet d'une telle ampleur aurait pu représenter l'opportunité de repenser l'espace public au minimum dans le périmètre d'intervention de la présente demande au-delà de son pristin état ;

Que la définition d'un projet de réaménagement complet de l'espace public n'est pas de la compétence du demandeur ; qu'il n'existe actuellement pas de projet concret sur lequel le demandeur pourrait s'appuyer pour proposer un tel réaménagement ; qu'il ne convient donc pas d'imposer de conditions à ce sujet ;

Considérant toutefois que le projet est une occasion importante de réaménager les espaces publics ; que l'étude d'incidences a identifié un certain nombre d'aspects négatifs de la situation actuelle qui gagnerait à être réaménagée ; qu'il convient donc que les différents acteurs de l'aménagement proposent un projet qui puisse être intégré à court terme dans le planning du chantier ; que cette coordination produirait des incidences moindres que deux chantiers séparés à quelques années d'intervalle ; que le demandeur doit être associé à cette réflexion ; que toutefois l'imposition de cette coordination en tant que condition assortissant le présent permis ne relève pas de la compétence du fonctionnaire délégué ;

Considérant qu'en tout état de cause, l'aménagement proposé par le présent projet est admissible et n'entrave en rien la réalisation ultérieure d'un réaménagement plus global par les autorités compétentes ;

Qu'à ce titre, un pacte a été signé par les autorités parties prenantes visant notamment à prendre des dispositions en matière d'aménagement des espaces publics. ».

Dès lors que la demande de permis dont elle était saisie portait sur une remise des lieux en leur pristin état, l'autorité ne pouvait statuer sur un réaménagement des espaces publics, sauf à l'imposer à titre de condition du permis. La motivation formelle de l'acte attaqué montre que son auteur a pris en considération la question de la nécessité du réaménagement global de l'espace public, ainsi que les sollicitations en ce sens formulées durant la procédure, tant par les participants aux enquêtes publiques que par les instances d'avis. Elle a adéquatement justifié la raison pour laquelle il estimait qu'il n'était pas possible, à ce stade, d'imposer comme condition à la partie intervenante, demanderesse du permis litigieux, de procéder à un réaménagement global et qualitatif de l'ensemble des espaces publics dans le cadre du projet litigieux, d'une part, parce qu'elle n'était pas titulaire de droits réels sur les parties en cause et, d'autre part, parce qu'elle n'avait pas à porter seule ce projet de réaménagement de l'espace public, d'autres acteurs devant y être associés.

Par ailleurs, ainsi que l'indique également la motivation du permis, la coordination des chantiers fait l'objet d'une réglementation spécifique et le fonctionnaire délégué n'est pas l'autorité chargée de contrôler le respect de cette réglementation. Le pacte auquel fait référence cette motivation est un engagement conclu entre la partie intervenante, les autorités régionales et locales, sous la forme de deux conventions conclues, l'une avec la ville de Bruxelles et l'autre avec la commune de Saint-Gilles, afin d'accompagner le quartier durant les travaux de construction de la station de métro « Constitution » rebaptisée depuis lors « Toots Thielemans ». Il vise à limiter les nuisances liées au chantier, à maintenir un dialogue constant avec les riverains et les commerçants et à soutenir l'attractivité du quartier grâce à des mesures concrètes, sociales, économiques et urbanistiques mises en œuvre tout au long des travaux. Il ne s'agit pas de l'une des conditions du permis ni d'une autorisation permettant de réaliser certains actes ou travaux qui devrait être précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

Par ailleurs, l'auteur de l'étude d'incidences a précisé que, même si le projet ne correspond pas toujours à ce qui était prévu par le schéma directeur, il ne contrevient pas aux aménagements et lignes directrices qui y étaient mentionnés. L'acte attaqué aborde en outre expressément la question de la compatibilité avec ce schéma, lequel est dépourvu de valeur réglementaire.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

IX.2.2. Seconde branche

Ainsi qu'il a été exposé lors de l'examen du quatrième moyen, les conventions conclues avec la ville de Bruxelles et la commune de Saint-Gilles constituent des contrats entre les différentes autorités concernées et la partie intervenante. Le contrôle de la validité juridique de contrats ne relève pas de la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Ces actes ne constituent pas l'un des documents qui doit obligatoirement être inclus dans le dossier soumis à enquête publique. Ils ne constituent pas non plus des autorisations qui devraient être préalablement soumises à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Quant à la critique selon laquelle l'autorité aurait pu recourir au mécanisme des charges d'urbanisme, tel que visé à l'article 100, § 1^{er}, du CoBAT, afin d'imposer le réaménagement des voiries et des espaces publics, elle doit être considérée comme relevant de l'opportunité, d'autant que les travaux visés par le projet ne figurent pas parmi ceux énumérés à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement

de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme.

La seconde branche du cinquième moyen n'est pas fondée.

X. Indemnité de procédure et dépens

Dans son dernier mémoire complémentaire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base indexé, soit 770 euros.

Il y a lieu de mettre les autres dépens à la charge des parties requérantes.

Quant à la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de la réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.022), publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par partie requérante ».

En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête.

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 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence d'un tiers chacune.

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

Article 3.

Les deux contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service Public Fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 19 mai 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly