

RAPPORT SUR LA DEMANDE DE SUSPENSION

(Article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991)

En cause : L'association sans but lucratif GROUPEMENT DU COMMERCE DU CENTRE DE BRUXELLES, en abrégé G.C.C.B.,

partie requérante,

ayant pour conseils Mes Jean BOURTEMBOURG et François BELLEFLAMME, avocats, dont le cabinet est établi rue de Suisse, 24 à 1060 Bruxelles, où il est fait élection de domicile,

contre :

La RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, représentée par son Gouvernement,

partie adverse,

ayant pour conseils Mes Monique KESTEMONT et Michel KAROLINSKI, avocats, dont le cabinet est établi Galerie du Roi, 30 à 1000 Bruxelles, où il est fait élection de domicile,

En présence de:

1. La VILLE DE BRUXELLES, représentée par son collège des bourgmestre et échevins,

première partie requérante en intervention,

ayant pour conseils Me Philippe COENRAETS et Lara THOMMES, avocats, dont le cabinet est établi Boulevard de la Cambre, 36 à 1000 Bruxelles, où il est fait élection de domicile,

2. Le SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL MOBILITÉ ET TRANSPORTS (BELIRIS),

seconde partie requérante en intervention,

ayant pour conseil Me Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat, dont le cabinet est établi rue de la Procession, 25 à 1400 Nivelles, où il est fait élection de domicile.

I. OBJET DE LA DEMANDE ET PROCÉDURE

Par une requête unique envoyée sous un pli recommandé à la poste le 7 mars 2016, la partie requérante demande au Conseil d'État d'annuler et d'ordonner la suspension de l'exécution de:

« L'arrêté pris par le Fonctionnaire Délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 11 janvier 2016 délivrant au Service Public Fédéral MOBILITE ET TRANSPORT -Direction infrastructure (Beliris) un permis visant au réaménagement des boulevards du centre de Bruxelles et divers espaces publics situés autour de cet axe, de façades à façades (réfèrece : 04/PFU/571358) ».

Le 7 avril 2016, soit dans le délai réglementaire de quinze jours, la partie adverse a communiqué le dossier administratif auquel elle a joint une note d'observations.

Le 21 avril 2016, soit dans le délai réglementaire de quinze jours, la Ville de Bruxelles a demandé à pouvoir intervenir dans la procédure.

Le 29 avril 2016, soit également dans le délai réglementaire de quinze jours, le Service Public Fédéral (SPF) Mobilité et Transports (Beliris) a demandé à pouvoir intervenir dans la procédure.

*

* *

II. ANTÉCÉDENTS

1. Fin 2009, la Ville de Bruxelles initie l'élaboration d'un plan communal de mobilité. Dans ce cadre, sont élaborées les analyses suivantes :

- Phase 1 : état des lieux et diagnostic. Volume 1 : approche à l'échelle de la Ville (30 avril 2010)

- Phase 1 : état des lieux, diagnostic et précision des objectifs. Volume 2: analyse par quartier (30 avril 2010)

- Phase 2: objectifs et scénario de mobilité durable. Rapport de synthèse (janvier 2011)

2. Le 1^{er} décembre 2014, le conseil communal de la Ville de Bruxelles approuve « les principes » d'un « nouveau plan de circulation pour le Pentagone » adopté préalablement par le collège échevinal le 20 novembre 2014 et dans lequel il est notamment prévu que :

« [...] »

Le piéton est le Roi.....

Tout d'abord, les contours de la nouvelle zone confort ont été déterminés. En plus de piétonniser les boulevards du centre entre De Brouckère et la rue Steens (comme prévu dans l'accord de majorité), le Collège a également décidé d'intégrer beaucoup d'autres rues dans la zone confort. La zone piétonne existante sera presque doublée. La Grand-Place se trouve à 5 minutes à pieds des différents parkings publics. Voir carte 1 pour le périmètre de la nouvelle zone confort.

[...]

Nouveau réseau cyclable de la ville:

Les Itinéraires Cyclables Régionaux existants au sein du Pentagone sont complétés par des itinéraires cyclables locaux et fournissent le réseau cyclable de la ville. (Voir la carte 2)

La zone piétonne et les quartiers environnants sont plus accessibles en vélo à travers les aménagements cyclables prévus sur le réseau cyclable de la ville. Le réseau cyclable de la Ville est une série de pistes cyclables intégrées, de pistes cyclables marquées, de pistes cyclables suggérées et rues cyclables.

La colonne vertébrale du réseau cyclable de la Ville se compose principalement de pistes cyclables intégrées et des pistes cyclables marquées. (Voir la carte 2). Ce qui permet aux cyclistes de se déplacer rapidement entre chaque quartier dans le pentagone et en allant et en venant du Pentagone.

Les cyclistes peuvent rouler dans toutes les rues de la zone piétonne. Également sur la Grand-Place tant qu'ils le font très lentement et donnent la priorité aux piétons.

[...]

Les itinéraires de bus adaptés au Pentagone

En août 2015, la STIB prévoit de changer complètement son réseau de bus. La Ville et la STIB ont travaillé ensemble et ont abouti à un nouveau plan (voir carte 3).

[...]

Un hyper centre accessible

La boucle de desserte

Le Collège a décidé d'entourer la zone confort par une boucle de desserte. Cette boucle de desserte permet à tous les véhicules à moteur d'atteindre les parkings à proximité de la zone confort. Le Collège a également décidé d'autoriser la circulation sur la boucle de desserte dans un seul sens autour de la zone confort pour empêcher le trafic de transit et permettre une circulation locale en douceur.

Le plan de circulation a été simulé dans le meso modèle de la Région et montre que la piétonisation des Boulevards Centraux est possible. Le nouveau plan de circulation a l'objectif ambitieux de rendre non seulement les boulevards centraux fermés à la circulation, mais aussi de repousser le trafic de transit et de permettre la circulation locale en douceur.

La carte 4 montre l'épine dorsale du nouveau plan de circulation pour le trafic motorisé.

Les axes d'entrées et de sorties

Afin d'assurer l'accessibilité, différentes routes vers l'hyper centre vont être à sens unique. Plusieurs rues qui sont actuellement en double sens, deviendront sens unique. Ainsi le boulevard E. Jacquemin devient la principale route d'accès depuis le nord jusqu'à la zone piétonne. Le boulevard Adolphe Max est la seule direction pour la circulation sortante.

Il en va de même pour les axes Lemonnier (sortant) et Stalingrad (devient l'accès sud du Pentagone).

Cela a aussi l'effet (positif) que cinq carrefours avec la Petite Ceinture sont simplifiés, ce qui lui donne une capacité supplémentaire!

Guidage vers les parkings

Un objectif important de ce plan de circulation est d'amener la circulation automobile le plus rapidement possible vers un parking public. Avec la Région, nous travaillons à la mise en place de panneaux de téléjalonnement dynamique. Ces panneaux sont prévus sur les routes de la boucle de desserte et sur les axes d'entrées et sorties.

Le parking Grand Place sera mieux accessible en changeant le sens de circulation dans la Rue de la Montagne. Les voitures qui partent via le Boulevard de l'Impératrice pourront rejoindre la boucle de desserte via la Putterie.

Nouveaux parkings

L'extension du parking Poelaert et 4 nouveaux parkings sont prévus : Place de l'Yser, Nouveau Marché aux grains, Place du Jeu de Balle et Place Rouppe.

La boucle de desserte

Le nouveau plan de circulation prévoit une boucle de desserte dans une seule direction autour de la zone confort (dans le haut de la Ville la boucle reste en double sens). Certaines parties de la boucle de desserte comprennent deux voies dans un sens, d'autres parties contiennent une voie. La capacité a été ajustée sur base des résultats du mesomodel dans les différents scénarios.

Ainsi, le modèle révèle qu'il est possible de prévoir la place De Brouckère en une seule voie dans une seule direction.

Le carrefour Rue de Loxum, Cantersteen et le carrefour Rue des Colonies et Rue de la Chancellerie demandent une étude plus approfondie déterminant la reconstruction exacte de cette intersection. Une étude détaillée afin de déterminer si, par exemple, il est utile de faire un rond-point.

5. Phasage du nouveau plan de circulation

Le nouveau plan de circulation du Pentagone change radicalement les habitudes de mobilité des habitants de Bruxelles et des visiteurs. Il faudra quelques mois pour s'assurer que tout le monde s'est approprié ces nouvelles habitudes.

Pour réussir le plan de circulation aussi bien que possible dans la réalité complexe qu'est le centre de la ville, le plan de circulation se déroulera en plusieurs phases. Tout changement de direction causera de nombreux changements. Ces changements entraînent d'autres changements qui sont difficiles à estimer. En travaillant par phases et en n'effectuant pas tout en même temps les problèmes imprévus qui surgissent sont traités rapidement. Le plan de circulation sera mis en œuvre en cinq phases.

Le plan de circulation sera mis en place avant les travaux routiers qui sont prévus. Il est mis en place comme une phase test de 8 mois, les effets indésirables du nouveau plan de circulation peuvent être adaptés avant d'effectuer les travaux routiers.

Les cinq phases du plan de circulation:

Phase 1 :pré-phase : ajustements de mobilité dans le cadre de Plaisirs d'hiver.

Le changement de direction dans le boulevard Émile Jacquemin, le boulevard Adolphe Max, la rue Saint-Michel (entre Émile Jacquemin et Adolphe Max), la rue de Laeken et la porte d'Anvers sera effectué en phase test à partir du 13 décembre 2014 dans le cadre des Plaisirs d'hiver.

Au printemps 2014, un certain nombre de petites rues vont aussi changer de direction, et ce en préparation des grands changements dans la phase suivante.

Les rues sont les suivantes: la rue de la Carpe, la rue Duquesnoy, la rue des Cendres, la rue de la Blanchisserie et la Rue du Damier.

Phase 2 : L'introduction du nouveau plan de circulation

La deuxième phase et la plus spectaculaire est prévue pour l'été 2015. Pendant les mois d'été, après tout il y a moins de circulation, et afin que les résidents puissent s'habituer à la

nouvelle situation avant le retour de la cohue du premier septembre.

A partir du 18 juillet 2015, le sens de la circulation sera changé pour la rue du Fossé aux Loups, la rue des Augustins, la rue de l'Évêque, la rue de l'Écuyer, la rue de la Vierge Noire, la rue des Poissonniers, la rue Van Artevelde, la rue des Six Jetons, la Place Fontainas, la rue des Bogards, la rue des Alexiens, la rue de Dinant, la rue de Loxum, la rue Ravenstein, le boulevard Lemonnier, l'avenue de Stalingrad et la rue des Halles.

Le 18 juillet, la zone piétonne sera également élargie. Beaucoup de rues seront ensuite ajoutées à la zone confort à savoir la place de la Bourse, le boulevard Anspach, le boulevard Adolphe Max (entre de Brouckère et la rue Saint-Michel), la rue Devaux, la rue Jules Van Praet, la rue Grétry, la rue de la Madeleine, la rue du Midi,... (voir carte 1)

Au cours de cette phase test, les deux bandes de circulation sur la boucle de desserte entre la rue de la Grande île et la rue du midi sont maintenues. En fonction des résultats de la phase test, une ou deux bandes de circulation de la Place Fontainas seront maintenues lors de la construction définitive.

Durant la phase test, la vitesse commerciale des bus sera également évaluée; s'il semble que durant la phase test les bus circulent plus lentement au niveau de la rue du Fossé aux Loups la bande de roulement sera alors remplacée par une bande bus.

Avec la mise en place du nouveau plan de circulation, il faudra prendre en compte les livraisons qui seront faites sur la boucle de desserte et les routes d'entrée et de sortie. Dans la zone piétonne et ses environs les livraisons sont autorisées entre 6 et 11 h. Dans une première phase, les livraisons seront tolérées sur le premier tronçon jusqu'à 11 heures. Après 11 h, toutes les livraisons doivent être effectuées sur une zone de livraison où il est explicitement interdit de stationner à long terme (100 euros d'amende).

La Ville encouragera également le projet de La Milo pour centraliser cette manière de faire des livraisons et réduire par ce moyen les gros camions dans le centre-ville.

Phase 3 : Finition zone confort

Après consultation des habitants du quartier Saint Géry et du quartier Saint-Jacques, les rues de ces quartiers seront ajoutées à la zone confort dans la troisième phase.

Ceux-ci comprennent les rues suivantes du quartier Saint Géry : Grande île, rue de l'Éclipse, rue Saint Géry, rue Saint Christophe, la rue des Riches Claires, la rue Borgval et la rue Pletinckx (entre Saint-Géry et la rue Van Artevelde).

Ceux-ci comprennent les rues suivantes du quartier Saint-Jacques: rue du Marché au Charbon, rue du Jardin aux Olives, la rue des Grands Carmes, la rue de l'Étuve, Rue du Midi (celle-ci également dans le cadre de la reconstruction de la rue), la rue du Chêne.

Phase 4: Évaluation

Dans tous les quartiers du Pentagone se tiendront des réunions de consultation sur la situation de la mobilité dans ces quartiers. Les sens de circulation qui ne sont pas énumérés ci-dessus peuvent être adaptés en consultation avec les habitants ou les entreprises et les organisations présentes.

8 mois après l'introduction de la phase 2 se tiendront des réunions d'évaluation. La ville de Bruxelles va faire un comptage pour contrôler si le plan de circulation a atteint son but ou s'il y a des effets néfastes.

Les changements seront basés sur l'évaluation faite à l'été / automne 2016. Après, il n'y aura plus de changement.

Étape 5 : Réaménagement

L'extension de la zone piétonne et le plan de circulation nécessitent des ajustements au réseau routier.

Le délai pour la mise en œuvre de ces travaux est prévu entre 2015 et 2020.

Les premières rues pour lesquelles le permis de construire a déjà été demandée sont la rue de

la Grand île et la rue de l'Éclipse (quartier de Saint Géry)».

Ce plan de circulation est accompagné de quatre cartes.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire G/A 214.879/XV-2735.

3. Le 4 mai 2015, le conseil communal de la Ville de Bruxelles approuve trois « plans modificatifs du plan de circulation dans le Pentagone ». Le préambule de la décision indique également que le « test prévu à l'été » débutera le 29 juin 2015.

Il s'agit de l'acte attaqué dans les affaires G/A 216.354/XV-2835 et G/A 217.276/XV-2910.

4. Le 18 juin 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles adopte dix-huit ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière « concernant le plan de circulation pentagone »¹, dont l'une concerne les « nouvelles zones piétonnes + zone 30 boulevards du centre ».

5. Le 22 juin 2015, le président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, interdit à la Ville de Bruxelles² :

- de mettre en œuvre le nouveau plan de circulation Pentagone en ce qu'il empêche les véhicules desservant l'Hôtel Métropole de s'arrêter, au sens de l'article 2.22 du Code de la route, en face de l'entrée de l'Hôtel, place de Brouckère (côté Hôtel),

- et, dans ce contexte, de modifier la situation existante,

- ce jusqu'à ce que :

- * le Conseil d'Etat se prononce sur la demande en annulation pendante devant lui,

- * ou bien jusqu'à ce que la Ville de Bruxelles régularise son plan de circulation au regard du prescrit de l'ordonnance bruxelloise du 26 juillet 2013,

- * ou bien jusqu'à ce que les parties au litige trouvent un accord quant à la question relative à la charge et la décharge des clients de l'hôtel, et de leurs bagages, par les véhicules desservant l'hôtel,

- le tout sous peine d'une astreinte unique de 500.000 EUR à dater de la signification de la présente décision.

6. Un protocole d'accord concernant les réaménagement des Boulevards du Centre est conclu entre Beliris, la Région de Bruxelles-Capitale et la Ville de Bruxelles. Un programme spécifique est établi à cet égard, tant en termes de périmètre que de programme d'études:

¹ Voir dossier « Mesures d'instruction » dans le dossier G/A 214.879/XV-2735.

² Pièce n° 3 du dossier de la partie requérante dans l'affaire G/A 217.276/XV-2910.

« — Les espaces publics concernées sont place Fontainas, boulevard Anspach, place de la Bourse, les rues Van Praet, Orts et Devaux, place de Brouckère et les boulevards Jacquemain et Max jusqu'à et compris la rue Saint-Michel.

— Les études ont pour objet le réaménagement des boulevards du Centre afin d'offrir de nouvelles places publiques piétonnes ou semi-piétonnes, de sorte à y redéployer des activités culturelles, commerciales, économiques et touristiques de qualité, et y recréer un cadre de vie agréable »³.

7. Le 23 juillet 2015, le SPF Mobilité et Transports - Direction Infrastructure de Transport (Beliris) introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale⁴.

Cette demande porte sur le réaménagement des espaces publics suivants :

- Les places de Brouckère et Fontainas ;
- Le boulevard Anspach ;
- Les boulevards Émile Jacquemain et Adolphe Max (entre la place de Brouckère et la rue Saint Michel) ;
- Les rues Paul Delvaux, Jules Van Praet et Auguste Orts ;
- La rue Saint Michel (entre les boulevards Emile Jacquemain et Adolphe Max) ;
- Les rues Grétry et rue Marché aux Poulets (entre le boulevard Anspach et la rue des Halles) ;
- La rue des Pierres (entre le boulevard Anspach et la rue du Midi) ;
- La rue Borgwal (entre le boulevard Anspach et la rue Saint Géry) ;
- La rue des Riches-Clares (entre le boulevard Anspach et la rue de l'Eclipse) ;
- Le Plattestein (entre le boulevard Anspach et la rue des Teinturiers)

L'objet de la demande précise que :

«Le projet prévoit la requalification de ces lieux qui sont aujourd'hui en mauvais état. Le réaménagement est l'occasion d'améliorer la qualité générale des boulevards, des places et des rues adjacentes et de renforcer [leur] signification dans la ville. Le nouvel aménagement intègre la volonté de la ville de Bruxelles d'agrandir la zone piétonne du centre-ville ».

8. Le 18 août 2015, le dossier de demande de permis d'urbanisme et le rapport

³ Doc. parl., Chambre, sess. 2015-2016, n° 54 1352/011, p. 14.

⁴ Pièces n° 1 et 2 du dossier administratif.

d'incidences qui l'accompagne sont déclarés complets⁵.

Le même jour, l'avis du collège des bourgmestre et échevins de Ville de Bruxelles, de la STIB, de Bruxelles Mobilité, de Vivaqua, de Bruxelles Environnement et de la Direction des Monuments et des Sites est demandé⁶. L'avis de la Commission Royale des Monuments et Sites (CRMS) est également, au motif que les travaux concernent les zones de protection de 21 biens classés.

9. Le 21 septembre 2015, la STIB émet un avis sur la demande⁷.

10. Le 22 septembre 2015, Bruxelles Environnement émet un avis sur le projet⁸.

11. Le 9 octobre 2015, la CRMS émet un avis sur le projet⁹.

12. Le 30 octobre 2015, Bruxelles Mobilité émet un avis sur la demande de permis¹⁰.

13. Le dossier est soumis à enquête publique du 17 septembre au 16 octobre 2015. Il donne lieu à 305 réactions.

14. Le 14 octobre 2015, la Commission de concertation émet un avis favorable conditionnel sur le projet¹¹.

15. Le 29 octobre 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles adopte un avis favorable conditionnel sur le projet¹².

16. Le 14 décembre 2015, le demandeur de permis dépose, en application de l'article 177/1 du CoBAT, des plans modificatifs, en vue de répondre aux avis émis durant l'instruction de sa demande¹³.

17. Le 11 janvier 2016, le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale délivre le permis d'urbanisme sollicité¹⁴.

Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours.

Le même jour, un permis d'urbanisme est délivré pour le « réaménagement de la place de Bourse et des rues adjacentes ».

⁵ Pièces n°s 3 et 4 du dossier administratif.

⁶ Pièce n° 5 du dossier administratif.

⁷ Pièce n° 6 du dossier administratif.

⁸ Pièce n° 7 du dossier administratif.

⁹ Pièce n° 8 du dossier administratif.

¹⁰ Pièce n° 9 du dossier administratif.

¹¹ Pièce n° 10 du dossier administratif.

¹² Pièce n° 11 du dossier administratif.

¹³ Pièce n° 12 du dossier administratif.

¹⁴ Pièce n° 13 du dossier administratif.

Il s'agit de l'acte attaqué dans les affaires G/A 218.737/XV-3046 et G/A 218.743/XV-3049.

*

* *

III. EN CE QUI CONCERNE LA CONNEXITÉ

Peuvent être considérées comme connexes des demandes qui sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et à les juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément¹⁵.

La présente affaire et l'affaire 218.740/XV-3048 sont dirigées contre le même acte attaqué et sont fondées sur les mêmes moyens.

Par conséquent, il semble dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de les joindre afin d'éviter des solutions inconciliables.

*

* *

IV. EN CE QUI CONCERNE LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

A. La requête

La partie requérante justifie son intérêt en faisant référence à ses statuts lui permettant de prendre « la défense des intérêts professionnels et commerciaux des associés, en accomplissant notamment une tâche de coordination de toutes les actions entreprises dans ce but, dans le secteur du centre de Bruxelles ».

Elle relève que les travaux prévus par le permis d'urbanisme font partie de la mise en œuvre du plan de circulation « Pentagone » qui prévoit la création d'une vaste zone piétonne dans le centre de Bruxelles. Ce projet affecte donc l'aménagement et le cadre de vie du quartier où les associés de l'A.S.B.L sont établis et exercent leurs activités. En outre, la fermeture des boulevards à la circulation, la réalisation des travaux, de grande envergure, ainsi que le réaménagement, irréversible, des boulevards et places concernés sont susceptibles d'avoir un impact sur l'activité économique des commerçants du centre de Bruxelles.

Selon elle, l'acte attaqué porte atteinte aux intérêts qu'elle s'est donné pour

¹⁵ C.E., arrêt n° 204.924 du 8 juin 2010, Germain.

objet de promouvoir, en ce qu'il matérialise la création du piétonnier dans le centre-ville, le rendant difficilement accessible pour les clients potentiels, modifiant substantiellement la fréquentation des commerces et la rendant de surcroît imprévisible, avec des répercussions négatives sur leurs chiffres d'affaires et des menaces d'emploi et d'activité économique à la clé.

Elle indique avoir pris connaissance du permis litigieux le 18 janvier 2016, soit moins de soixante jours avant l'introduction du recours.

B. La note d'observations

La partie adverse considère que l'acte attaqué est sans incidence sur la mobilité dans le centre-ville puisqu'il ne concerne que des travaux de réaménagement de la voirie qui restera carrossable en vue de permettre le passage des taxis, des services de secours, des camions de livraison et des camions de déménagement.

Elle ajoute que les modifications de la circulation auxquelles fait référence la requérante ne résulte pas de l'acte attaqué mais bien des ordonnances temporaires de circulation routière adoptée au début de la mise en place du piétonnier. Une éventuelle annulation de l'acte attaqué ne modifierait en rien le régime de circulation dans les boulevards du centre.

En outre, en cas de disparition de ces ordonnances, la circulation automobile pourrait reprendre normalement en raison des aménagements préservant le caractère carrossable.

Enfin, elle relève que l'objet social de la requérante n'est pas concerné puisque l'on perçoit mal comment, par exemple, la modification du revêtement d'une rue, la pose de quelques bancs publics ou encore la requalification de l'entrée du pré-métro pourrait lui nuire.

Elle considère également que l'intérêt avancé par la requérante n'est pas un intérêt qui lui est propre mais correspond en réalité à l'intérêt personnel de certains de ces membres. En effet, la crainte de la baisse du chiffre d'affaire, de l'emploi et de l'activité économique prétendument causée par la modification de l'aménagement de la place de Bourse et de ses environs n'est pas constitutive d'une lésion dans le chef de la requérante mais uniquement dans celui de certains commerçants.

Elle soulève par conséquent une exception d'irrecevabilité à défaut d'intérêt direct et personnel.

C. La requête en intervention de la Ville de Bruxelles

La partie requérante en intervention soutient également que l'objet social de la requérant n'est pas concerné par les travaux d'aménagements prévus. Ces travaux ont simplement pour objet est de réaménager un espace public (modification du paysage tant végétal qu'urbain et modification du revêtement d'une voirie). De plus, une éventuelle diminution du chiffre d'affaires des commerçants du centre de Bruxelles ne porterait atteinte qu'à ces derniers et non à la requérante.

Elle souligne également que la modification de la circulation automobile n'est pas liée à l'acte attaqué mais bien aux ordonnances temporaires de police adoptées au mois de juin 2015.

En cas de disparition de ces ordonnances, elle juge également que la circulation automobile pourrait être rétablie en raison du caractère carrossable maintenu par l'acte attaqué. La partie centrale prévue sur les boulevards, d'une largeur de 6 m, permettrait d'y faire circuler un véhicule dans chaque sens. Ce caractère flexible ou réversible a été souligné à plusieurs reprises dans la motivation de l'acte attaqué.

Elle soulève également une exception d'irrecevabilité liée à l'absence d'un intérêt direct et personnel.

D. La requête en intervention du SPF Mobilité et Transports (Beliris)

La partie requérante en intervention s'en réfère à l'appréciation du Conseil d'État sur ce point.

E. Examen

Les recours en annulation formés par des associations dotées de la personnalité juridique sont recevables lorsque celles-ci se prévalent, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en raison de leur objet social. La lésion de l'intérêt collectif peut être alléguée lorsque le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou de l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement¹⁶.

La requérante est une association qui a pour objet social de défendre les intérêts professionnels et commerciaux de ses membres qui sont des commerçants du centre de Bruxelles.

Avant la mise en œuvre du nouveau plan de circulation « Pentagone », les boulevards du centre constituaient l'un des principaux axes de transit de Bruxelles.

Certes, la circulation automobile est actuellement limitée dans ces rues par l'ordonnance de police temporaire relative à la circulation routière concernant le plan de circulation Pentagone (partie 17 nouvelles zones piétonnes + zone 30 boulevards du centre), adoptée par le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles le 25 juin 2015¹⁷.

Toutefois, cette ordonnance est nécessairement vouée à disparaître de l'ordonnancement juridique puisqu'elle n'est que « temporaire » au sens de l'article 130bis de la Nouvelle loi communale. La légalité de cette ordonnance peut d'ailleurs prêter à discussion dès lors qu'elle se fonde sur une disposition légale destinée en principe à des « déviations ou autres interventions mineures ne donnant pratiquement jamais lieu à des observations et/ou à un débat »¹⁸. En particulier, l'absence d'une disposition dans

¹⁶ C.E., arrêt n° 231.502 du 10 juin 2015, A.S.B.L. Association Professionnelle des Métiers de la Création.

¹⁷ <https://www.bruxelles.be/artdet.cfm/docBJaS0WjExYY=>

¹⁸ Proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en ce qui concerne la compétence en matière

l'ordonnance fixant la fin de sa période de validité est en contradiction avec le caractère « occasionnel » que doit en principe revêtir une ordonnance de police temporaire¹⁹.

A la différence de cette ordonnance temporaire, l'acte attaqué est destiné à produire des effets définitifs. Comme l'indique la « Description de la situation actuelle & étude historique » jointe à la demande de permis d'urbanisme²⁰, « le tracé des rues date des années 1970 et était conçu pour la circulation motorisée » (p. 4). Or, le permis d'urbanisme entend prendre une option diamétralement opposée en assurant la primauté de la circulation piétonne sur toutes les autres.

S'il reste envisageable que des véhicules automobiles circulent sur les parties carrossables du projet, cela ne pourrait être qu'en nombre limité et à vitesse très réduite. L'un des principaux but du projet est l'élimination du trafic de transit et les nouveaux aménagements ne permettront certainement pas un retour à un niveau de trafic similaire à celui existant avant la mise en œuvre de la phase de test du plan de circulation.

En d'autres termes, l'acte attaqué entend pérenniser le piétonnier n'existant actuellement que dans une phase de test et prévoir des aménagements qui auront des conséquences définitives sur la circulation routière et donc sur l'accessibilité des commerces du centre de Bruxelles dont la requérante assure la défense.

Elle dispose dès lors bien d'un intérêt direct et personnel.

Pour le surplus, la recevabilité du recours et celle des interventions ne sont ni contestées ni contestables.

*

* *

V. EN CE QUI CONCERNE LA CONDITION RELATIVE A L'ALLÉGATION DE MOYENS SÉRIEUX

A. Premier moyen

a) La requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 4 de la Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 127 à 148, 190 et des annexes A et B du Code Bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des principes de bonne administration et en particulier des principes de minutie et de précaution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

d'ordonnances de police temporaires, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2005-2006, n° 51 2022/001

¹⁹ C.E., arrêt n° 231.459 du 5 juin 2015, Envemat et consorts.

²⁰ Pièce n° 1 du dossier administratif.

formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

En ce que l'acte attaqué autorise un projet dont l'impact global n'a pas été évalué à suffisance ; qu'aucune évaluation des incidences tenant compte de l'ensemble du réaménagement de la place de Brouckère, de la rue Neuve et de ses alentours, et du réaménagement d'autres rues situées aux abords directs de la zone piétonne, de la mise en œuvre du piétonnier et de ses conséquences possibles, principalement en termes de mobilité et d'activité socio-économique, n'a été réalisée ; qu'aucune étude d'incidences globale n'a été réalisée ; que l'acte attaqué décide, erronément, qu'une étude d'incidences n'est pas requise en l'espèce et que la motivation contenue dans l'acte attaqué pour justifier de l'absence de nécessité de faire réaliser une étude d'incidences est insuffisante ; qu'en tout état de cause, le rapport d'incidences fourni par le demandeur de permis n'est pas suffisant en ce qu'il n'appréhende pas le projet dans sa globalité et n'évalue pas l'impact supposé de la mise en œuvre du piétonnier puisqu'il part de la situation existante à la fin du mois de juin 2015, alors que le tronçon concerné était déjà interdit à la circulation, et sans attendre les conclusions de la période de test prévue en mars 2016 ;

Alors que, première branche, il résulte des dispositions violées au moyen que sont soumis à une évaluation préalable des incidences, les projets publics et privés, qui en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, peuvent porter atteinte de manière sensible à l'environnement ou du milieu urbain ou avoir des répercussions sociales ou économiques importantes ; que la pratique du « saucissonnage » de projet n'est pas admise; qu'il doit, en tout état de cause, être tenu compte des effets cumulatifs des nuisances du projet avec celles de projets pouvant produire des incidences négatives comparables ; que, partant, une seule évaluation des incidences doit être établie ;

Que, deuxième branche, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles lesquels doivent figurer à l'acte lui-même ; que le permis doit être motivé au regard de l'ensemble de ces incidences sur l'environnement ; que les principes généraux de bonne administration recouvrent toute une série d'impératifs qui s'imposent à l'autorité administrative dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution de ses décisions, dont l'objectif est d'assurer que celle-ci agisse comme toute administration normalement prudente et diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité ; qu'en l'espèce les données inexactes et incomplètes du rapport d'incidences ne permettraient pas de statuer en connaissance de cause ; qu'au vu des incidences notables du projet sur son environnement, il est manifestement déraisonnable d'avoir délivré le permis sans qu'une évaluation des incidences globale ait été réalisée.

b) La note d'observation

La partie adverse rappelle que, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, le « saucissonnage » d'un projet désigne une pratique consistant, pour le demandeur, à diviser volontairement un projet unique en plusieurs projets en vue d'éluder certaines contraintes procédurales ou de fond. Elle estime qu'aucune de ces conditions n'est rencontrée.

Elle relève que les différents projets de réaménagement des voiries sont techniquement indépendants, certains étant déjà réalisés antérieurement. La condition n° 6 de l'annexe I du permis n'a pour objectif qu'une coordination entre les différents chantiers.

En outre, il n'y a pas d'impact procédural à la distinction entre le permis

concernant la partie Bourse et celui concernant les boulevards du Centre. Elle renvoie à cet égard au point 7.2.2 de la motivation de l'acte attaqué qui relève que seul le premier permis nécessite l'avis préalable conforme de la Commission Royale des Monuments et Site en raison du classement de la Bourse.

Elle souligne que, même en les cumulant, les travaux autorisés par les deux permis ne relèvent pas de ceux, énumérés à l'annexe A du CoBAT, nécessitant une étude des incidences. Par conséquent, même si une demande unique avait été introduite, seul un rapport d'incidences aurait été nécessaire, comme en l'espèce.

La partie adverse conteste également l'existence de circonstances exceptionnelles nécessitant la réalisation d'une telle étude pour un projet ne figurant pas à l'annexe A du CoBAT.

Elle souligne préalablement que seule la commission de concertation peut recommander la réalisation d'une telle étude, ce qu'elle n'a pas fait.

Elle considère également que la « piétonisation » à laquelle fait référence le moyen n'est pas liée directement à l'acte attaqué ou au permis relatif aux boulevards du centre mais bien aux ordonnances de police temporaire adoptée par le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles.

Elle rappelle, en faisant référence aux travaux préparatoires, que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne ces circonstances exceptionnelles. Selon elle, la requérante n'apporte pas la démonstration que son appréciation à ce sujet serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, la commission de concertation a explicitement examiné la demande de réalisation d'une étude d'incidence formulée lors de l'enquête publique et l'a rejetée de manière motivée dans son avis.

Le rapport d'incidences comporte un chapitre sur la mobilité et un autre sur l'impact du projet dans le domaine socio-économique. La motivation formelle de l'acte attaqué aborde également ces deux questions.

Ce rapport ne se limite pas à la période postérieure à l'entrée vigueur du piétonnier puisqu'il fait également référence à la « situation préalable au nouveau plan de circulation » (p. 48).

c) La requête en intervention de la Ville de Bruxelles

La première partie requérante en intervention fait également valoir que, même en cas de cumul, les travaux projetés ne rentrent pas dans la liste de ceux nécessitant obligatoirement une étude des incidences.

Elle ajoute que la commission de concertation a rendu un avis motivé au sujet de l'absence de circonstances exceptionnelles justifiant une telle étude.

Elle rappelle qu'à la différence de l'ordonnance du 25 juin 1997 relative aux permis d'environnement, le CoBAT ne prévoit pas la notion d'unité technique et

géographique. Seul le critère de l'interdépendance fonctionnelle doit être pris en compte en ce qui concerne l'évaluation des incidences.

Selon elle, il n'existe aucune interdépendance entre l'acte attaqué et d'autres permis délivrés pour d'autres voiries du centre-ville. Ces permis concernent des projets différents situés dans d'autres quartiers, qui sont indépendants et réversibles et contre lesquels la requérante n'a pas introduit de recours.

La première partie requérante en intervention fait également référence à l'arrêt n° 207.013 du 26 août 2010, dont il ressort que ni les relations qui peuvent exister entre des travaux de voiries, ni la conception ou la réalisation simultanées de projet ne suffisent à faire de ces aménagements un projet unique.

Enfin, pour les projets des « Boulevards du Centre » et de la « Bourse », les incidences ont été évaluées globalement dans le rapport d'incidences.

Elle considère que ce rapport comporte un chapitre très complet sur la mobilité et que la partie adverse a, en outre, été informée par le rapport d'évaluation de la phase test du plan de circulation du 4 janvier 2016 qu'elle lui a transmis.

Elle renvoie pour le surplus à l'argumentation développée au sujet du troisième moyen consacré à la motivation formelle.

d) La requête en intervention du SPF Mobilité et Transports (Beliris)

La seconde partie requérante en intervention se réfère à la motivation de l'acte attaqué qui considère que le projet concerné ne devait pas faire l'objet d'une étude d'incidences mais d'un rapport d'incidences. Elle considère également que le rapport d'incidences joint au dossier de demande de permis est suffisant et complet et qu'il a permis à la partie adverse de statuer en connaissance de cause.

e) Premier examen en référé

Première branche

L'article 2 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 dispose que :

« 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. 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. Les États membres peuvent prévoir une procédure unique pour répondre aux exigences de la présente directive et aux exigences de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

4. Sans préjudice de l'article 7, les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels,

exempter en totalité ou en partie, un projet spécifique des dispositions prévues par la présente directive.

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.».

L'article 4 de cette directive prévoit que :

« 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 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.

4. Les États membres s'assurent que les décisions prises par les autorités compétentes en vertu du paragraphe 2 sont mises à la disposition du public ».

A la différence de la Région wallonne où l'examen des incidences notables sur l'environnement se fait au cas par cas, la Région de Bruxelles-Capitale a opté pour l'établissement de listes qui sont fixées, pour les permis d'urbanisme, aux annexes A et B du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT)²¹.

En l'espèce, le permis d'urbanisme litigieux a été soumis à la procédure de rapport d'incidence en application du point 19 de l'annexe B du CoBAT «travaux d'infrastructure de communication induisant une modification substantielle du régime de circulation du tronçon et/ou du réseau environnant ».

Le moyen n'indique pas que la procédure de rapport d'incidence prévue aux articles 142 à 147 du CoBAT, qui a été suivie, serait contraire aux articles 5 à 10 de la directive 2011/92/UE, précitée. D'ailleurs, comme le relève Emmanuelle Gonthier, « L'instruction des demandes de permis pour lesquelles un rapport d'incidences est requis

²¹ O. DI GIACOMO et B. GORS, « Le système d'évaluation des incidences en droit bruxellois », *Le droit bruxellois – Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, sous la direction de P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 763 ; E. GONTHIER, « L'évaluation des incidences sur l'environnement – jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne », *Amén.*, 2012/5, p. 145.

intègre toutes les étapes procédurales requises par la directive »²². Selon cet auteur, « la procédure d'instruction des projets soumis à rapport d'incidences suffit à répondre aux exigences de la directive tandis que la procédure d'instruction des projets soumis à étude d'incidences va au-delà des exigences de la directive »²³.

Or, au sujet de 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 »²⁴.

Un tel fractionnement ou « saucissonnage » n'a pas eu lieu puisque le projet a bien été soumis à une évaluation des incidences par le biais d'un rapport d'incidences portant sur un périmètre comprenant toute l'extension de la zone piétonne dénommée « zone confort » réglementée par l'ordonnance de police temporaire « relative à la circulation routière concernant le plan de circulation Pentagone (partie 17 nouvelles zones piétonnes + zone 30 boulevards du centre » adoptée par le collège des bourgmestre et échevins le 25 juin 2015.

Il n'apparaît pas non plus que ce périmètre aurait été artificiellement restreint en vue d'éviter d'atteindre les seuils prévus par l'annexe A du CoBAT pour la réalisation d'une étude d'incidences.

Il reste à déterminer si des « circonstances exceptionnelles » n'auraient pas dû conduire le comité de concertation à recommander l'établissement d'une telle étude, conformément à l'article 148 du CoBAT. Dans son avis, le comité a déclaré à ce sujet :

« Considérant que le projet a un périmètre important, concerne des lieux emblématiques de la Ville, mais qu'il ne présente pas un caractère exceptionnel en matière d'aménagements d'espaces publics ;

Considérant que les projets d'infrastructures et d'espaces publics portent facilement sur plusieurs kilomètres de voiries (pour une nouvelle ligne de tram, pour des itinéraires cyclables régionaux, pour des sites propres bus,...);

Considérant que le projet qui nous concerne induit une façon de circuler au centre-ville différente qu'actuellement, mais que ce transfert modal est simplement un retour au fondamental ; que le projet est certes une évolution importante, mais il ne contient pas des circonstances exceptionnelles qui auraient été omises dans l'annexe A du CoBAT, et qui justifient qu'il soit recommandé au Gouvernement de faire procéder à une étude d'incidences;

Considérant que le projet présente avant tout une grande importance symbolique, ces lieux que beaucoup de personnes ont exclusivement connu comme étant une autoroute urbaine deviennent subitement exempt de voitures ;

Considérant - en conclusion - que le projet ne correspond donc pas à un des points contenus dans l'annexe A du CoBAT; qu'il correspond par contre au point 19 de l'annexe B ;

Considérant que la modification substantielle du régime de circulation dans le cadre d'actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, induit donc l'établissement d'un rapport

²² E. GONTHIER, *op. cit.*, p. 148.

²³ *Ibid.*, p. 150.

²⁴ C.J.U.E., 17 mars 2011, C-275/09, Région de Bruxelles-Capitale/Région flamande, point 36 ; C.J.U.E., 28 février 2008, C-2/07, Abraham/ Région wallonne, point 27 ; C.J.U.E. 21 septembre 1999, C-392/96, Commission/Irlande, point 76.

d'incidence; que ce rapport fait partie intégrante du dossier de permis d'urbanisme soumis aux mesures particulières de publicité ;

Considérant que le dossier contient un tel rapport, que celui-ci a été examiné par l'Administration, et qu'il a été déclaré conforme et complet ».

Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance qui a été codifiée dans le CoBAT, le Gouvernement peut surclasser un projet figurant dans l'annexe B si la conciliation du progrès social et économique avec la qualité de la vie ou la protection contre les dangers, nuisances ou inconvénients que, par son exploitation, une installation est susceptible de causer, directement ou indirectement, à l'environnement, à la santé ou à la sécurité « risquent de ne pas être rencontrés à défaut d'un instrument d'analyse beaucoup plus fin et complexe que le rapport d'incidences »²⁵. Il est précisé que :

« Pour prendre des exemples du passé bruxellois, auraient pu faire l'objet d'une décision dérogatoire de surclassement : la phase II du parc Roi Baudouin, les hôpitaux Saint-Luc ou Erasme et AZ-VUB, certaines installations de stockage de pétrole ou de gaz à Neder-over-Heembeek situées à environ cent mètres d'habitations.

Dans l'avenir, certains projets pourraient, selon leur localisation, donner lieu à une étude d'incidences même s'ils sont repris dans l'annexe II. Il s'agirait par exemple d'une installation de traitement de déchets toxiques à proximité d'une zone résidentielle ou d'un projet soumis à la directive Seveso en fonction de la proximité et de la densité de l'habitat dans ses alentours »²⁶.

Il n'apparaît pas que les travaux projetés, bien que d'une ampleur non négligeable, seraient comparables aux exemples cités ou qu'ils risqueraient de compromettre la qualité de vie, l'environnement, la santé ou la sécurité d'une manière telle que seule une étude des incidences sur l'environnement serait admissible. Par conséquent, le comité de concertation n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'il n'existait pas de circonstances exceptionnelles permettant de « surclasser » le projet figurant dans l'annexe B et soumis à un rapport d'incidences.

La première branche du moyen n'est pas sérieuse.

Seconde branche

Il convient préalablement de relever que « les domaines social et économique » et « la mobilité globale » cités à l'article 127, § 2, 4° et 5°, du CoBAT ne sont pas mentionnés à l'article 5 de la directive 2011/92/UE, ni dans son annexe IV. Il ne s'agit pas d'une transposition de la directive mais bien d'une particularité du droit bruxellois²⁷. D'éventuelles lacunes du rapport d'incidences à ce sujet ne pourraient dès lors constituer une violation des dispositions de droit européen visés au moyen.

Pour que des griefs relatifs au contenu du rapport d'incidences puissent entraîner l'annulation du permis d'urbanisme attaqué, il faut que les lacunes dénoncées soient

²⁵ Projet d'ordonnance relative à l'évaluation des incidences en milieu urbain, Rapport fait au nom des Commissions réunies de l'Aménagement du Territoire, de la Politique foncière et du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau, *Doc. parl.*, C.R.B.C., sess. 1991-1992, n° A-162/2, p. 35.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Collection de droit public, Bruges, Vanden Broele, 2011, p. 158.

de nature à avoir faussé l'appréciation de l'autorité administrative qui délivre le permis. En outre, il revient à celui qui dénonce les lacunes du dossier de la demande de permis de démontrer que ces manquements ont empêché l'autorité d'apprécier convenablement la demande et de statuer en connaissance de cause²⁸.

Le rapport d'incidence comporte un chapitre 4.4. consacré à la mobilité qui indique qui débute de la manière suivante (p. 48) :

« Ce rapport d'effet a pour objet le réaménagement des boulevards centraux et part de l'aspect important de la mobilité du plan de circulation validé et mis en œuvre pour le pentagone.

Le « Plan de circulation pour le pentagone » a été fixé et proposé par la ville de Bruxelles le 28 janvier 2015, et est entré en vigueur à partir du 29 juin 2015.

Concernant l'aspect de mobilité, le projet perpétue la situation telle qu'elle est entrée en vigueur le 29 juin 2015.

Le projet concrétise les possibilités de circulation pour les différents usagers de l'espace public et le rapport d'effet aborde plus en profondeur les réponses spécifiques qui sont proposées par le réaménagement.

Étant donné que le plan de circulation est entré en vigueur récemment, (29 juin 2015), ce rapport d'effet portant sur les flux de circulation fera référence aux prévisions et aux analyses qui étayent le plan de circulation ».

En ce qui concerne la situation prévisible pour les véhicules motorisés, le rapport indique (p. 63) :

« Les flux traversants de circulation automobile se déplaceront en majeure partie, conformément au plan de circulation, vers la petite ceinture ou d'autres alternatives.

On attend de la circulation locale des visiteurs qu'elle se concentre encore plus vers les alternatives.

Le plan de circulation a déterminé les modalités en ce qui concerne la circulation locale pour les riverains, les personnes à mobilité réduite et les livraisons dans la zone piétonnière dans un règlement pour la zone de confort. Les possibilités de livraisons sont limitées dans le temps.

En ce qui concerne les livraisons, nous faisons référence à la tendance de livrer avec des plus petits véhicules, éventuellement à partir d'un hub ».

Ce faisant le rapport d'incidence passe totalement sous silence le fait que ce plan de circulation ne se trouve qu'en phase de test et que sa seule force obligatoire tient à des ordonnances de polices qui ne sont que temporaires et qui doivent nécessairement disparaître à terme de l'ordre juridique.

La question de la réversibilité des aménagements n'est pas abordée non plus dans le rapport alors que ce plan est encore susceptible d'être modifié. Interrogée dans le dossier G/A 214.879/XV-2735 au sujet d'éventuelles modifications du plan de circulation, l'un des conseils de la Ville de Bruxelles a répondu le 2 mai 2016 notamment ce qui suit :

« Par ailleurs, il est important de souligner que le plan de circulation est encore en phase test et donc en constante évolution et adaptation. Certaines ordonnances sont, ainsi, en cours de modifications sur base des décisions prises par le collège des bourgmestre et échevins ».

Il semble difficile de statuer en connaissance de cause sur des aménagements

²⁸ C.E., arrêt n° 220.390 du 31 juillet 2012, Delbrassine et Scharz.

définitifs pour les boulevards du centre et la place de la Bourse sur la base d'un plan de circulation en phase de test et d'ordonnances de police temporaires qui sont régulièrement modifiées.

Quant au rapport d'évaluation dont fait état la motivation formelle de l'acte attaqué, il s'agit, selon son auteur, d'un « premier bilan, provisoire » et qui n'est pas destiné à compléter le rapport d'incidence destiné à la délivrance d'un permis d'urbanisme mais, au contraire, constitue l'une des conditions prévues pour la dispense d'un permis d'urbanisme pour les aménagements provisoires liés au test du plan de circulation²⁹.

En ce qui concerne la situation projetée pour les aspects économiques, le rapport d'incidences fait preuve d'un certain optimisme lorsqu'il écrit notamment (p.47) :

« Le réaménagement contribue à l'attraction du centre-ville. On s'attend à ce que cela ait un effet stimulant sur le tourisme national et étranger, sur les établissements horeca et la visite du centre-ville par le Bruxellois eux-mêmes. Cela crée donc des opportunités pour l'horeca et le commerce dans le centre-ville ».

Certes, l'acte attaqué ne se fonde pas uniquement sur ce rapport mais également sur une étude réalisée par l'Agence Régionale du Commerce Atrium Brussels. Toutefois, cette étude ne semble pas tout à fait dans la lignée du rapport d'incidence puisqu'il y est notamment question d'un³⁰ :

« Constat n° 4 : Un impact neutre à négatif sur la fréquentation des commerces

À la question de savoir si la mise en piétonnier des boulevards a influencé la fréquentation de leur point de vente, beaucoup de commerçants sont neutres (40,8%). Néanmoins, la balance penche vers un sentiment de diminution de la fréquentation tant dans le quartier (30,5%) que dans les commerces (42,1%). Seuls 12,4% des commerçants déclarent que le piétonnier a eu un impact positif sur leur fréquentation ».

Toutefois, l'acte attaqué se fonde également sur une étude du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) qui est citée dans la motivation de l'acte attaqué et il n'est pas établi que la partie adverse n'a pu statuer en connaissance de cause au regard de ces différents éléments d'information.

En ce qui concerne la mobilité globale et la réversibilité des aménagements, la seconde branche du moyen est sérieuse.

B. Deuxième moyen

a) La requête

Le second moyen est pris de la violation de l'article 127 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation, du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ;

²⁹ Il ne figure d'ailleurs pas dans l'inventaire du dossier administratif mais uniquement dans celui de la partie intervenante (pièce 4).

³⁰ <http://atrium.brussels/fr/blog/le-pietonnier-passe-douloureusement-son-premier-grand-oral/#constat-n-4-un-impact-neutre-a-negatif-sur-la-frequentation-des-commerces>

En ce que l'acte attaqué se fonde sur une évaluation des incidences manifestement incomplète et inexacte ;

Alors qu'en vertu de l'article 127 du CoBAT, doivent être soumis à une évaluation préalable des incidences, les projets publics et privés qui, notamment en raison de leur dimension, de leur nature ou de leur localisation, peuvent porter atteinte de manière sensible à l'environnement ou au milieu urbain ou avoir des répercussions sociales ou économiques importantes ; qu'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 notamment sur les domaines social et économique, sur la mobilité globale et sur l'interaction entre ces facteurs ; qu'en outre, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation formelle de tout acte administratif à portée individuelle doit être claire, complète, précise et adéquate, afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce ; que selon le principe de précaution, l'autorité délivrante doit pouvoir connaître suffisamment les effets de ses mesures, cette connaissance devant être basée sur des éléments présentant un degré suffisamment élevé de sécurité (CE., 18 décembre 2012, n°221.784, SPRL Immo Dominique).

Les renseignements inexacts et/ou incomplets du rapport d'incidences et sur lesquels se fonde l'acte attaqué tiennent notamment aux éléments suivants :

1° Les caractéristiques du projet notamment par rapport à sa dimension et à sa globalité : le rapport, et c'est fondamental, n'a pas évalué le projet en tenant compte de sa globalité, alors que celle-ci est déterminante s'agissant des effets du projet, spécialement quant aux flux de circulation, au stationnement et aux aménagements prévus. De même, le caractère complexe et les différentes caractéristiques de l'impact du projet en termes d'ampleur et de durée, de fréquence et de réversibilité ne sont en rien abordés par le rapport d'incidences.

2° L'absence de véritable étude de mobilité dans le rapport d'incidences, qui se contente, à ce sujet, de décrire le plan de circulation mis en œuvre lors de la phase test. Il n'est, à aucun moment, étudié - à court, moyen et long terme - si ce plan de circulation peut définitivement être mis en œuvre sans que le report de circulation qu'il engendrera aux alentours immédiats de la zone piétonne et sur la petite ceinture soit évalué d'une quelconque manière. Il s'agit pourtant d'un élément majeur de la faisabilité du projet et de sa bonne intégration dans le tissu urbain, élément d'autant plus important lorsque l'on se représente les difficultés de circulation que connaît actuellement la Ville de Bruxelles, situation encore aggravée par la fermeture récente de certains tunnels. Par ailleurs, et pour la zone piétonne, la seule « évaluation » de la phase test du plan de circulation, brièvement invoquée par la partie adverse dans l'acte attaqué est une évaluation réalisée le 4 janvier 2016 par la Ville de Bruxelles, qui n'est pas un rapport définitif (annoncé pour la fin de la période test), qui ne prend donc pas en compte toutes les modifications à venir sur le terrain et qui ne couvre que la période entre début juillet 2015 et fin octobre 2015.

3° Il n'est, nulle part dans la demande de permis d'urbanisme et dans l'acte attaqué, fait mention de l'existence de bornes automatiques rétractables. L'on ignore, et la motivation du permis d'urbanisme ne permet pas de le savoir, où ces bornes seront placées, comment elles fonctionneront, qui en sera responsable.

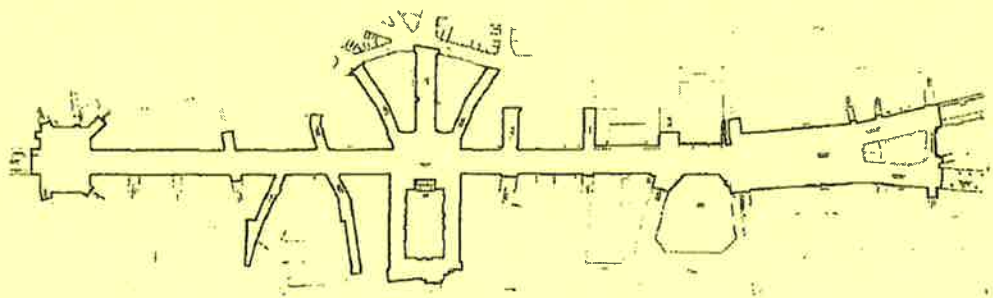
4° L'acte attaqué retient que le projet emportera la suppression de 370 places de stationnement en voiries. Toutefois, ni la demande de permis, ni les pièces d'instruction de la demande ne permettent d'étayer cette affirmation. Un autre élément interpellant est que plusieurs avis des instances et administrations consultées ainsi que des réclamations de l'enquête publique mentionnent la mise en place de parkings souterrains, dont la construction serait prévue en marge du projet objet de la demande de permis d'urbanisme. La partie adverse nie cependant cet état de fait, affirmant que « le projet ne concerne pas la création de parkings publics ; qu'aucun projet de parking public n'est actuellement à l'instruction de demande de permis d'urbanisme dans le Pentagone ». Cet élément reste donc indéterminé, et la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de l'éclaircir ;

5° Dans l'ensemble, et ainsi que l'a relevé la CRMS, aussi bien le rapport d'incidences que l'acte attaqué considèrent le plan de circulation comme une donnée, alors que ce plan n'a été établi que sur la base d'ordonnances de police temporaires, actuellement mises en cause devant le Conseil d'État. Il ne s'agit dès lors nullement d'un plan définitif dont l'évaluation de la phase test n'a même pas encore eu lieu et dont les futures adaptations (notamment, en ce qui concerne la place de Brouckère, le quartier Saint-Géry, au niveau du boulevard Lemonnier, la rue du Midi et la rue d'Anderlecht) n'ont à ce stade pas encore été formalisées et concrétisées.

b) La note d'observation

La partie adverse renvoie pour partie à ses observations relatives au premier moyen.

Elle ajoute que le rapport d'incidences examine non seulement l'impact du projet sur l'environnement, mais également, et de manière globalisée, celles du projet portant sur le réaménagement des voiries adjacentes de la place de la Bourse. Le périmètre pris en considération par l'auteur du rapport est le suivant :



Elle expose que ce rapport évalue les incidences en trois temps : la période précédant le piétonnier, celle issue des ordonnances de police créant celui-ci et enfin celle après la réalisation des travaux prévus dans le projet.

Elle ajoute d'aucune borne rétractable n'est prévue dans le périmètre du permis attaqué, qu'il ne supprime en lui-même aucune place de parking ni ne crée de parking souterrain.

Enfin, la partie adverse indique qu'il ne peut être reproché à ce rapport d'incidence rédigé en vue de l'introduction de la demande de permis d'urbanisme en juillet

2015 de ne pas prendre en considération des études réalisées postérieurement. Elle considère néanmoins avoir été parfaitement informée, notamment grâce au rapport d'évaluation de la phase test du piétonnier qui lui a été transmis par la Ville de Bruxelles.

c) La requête en intervention de la Ville de Bruxelles

La première partie requérante en intervention renvoie également à ses observations relatives au premier moyen.

Elle rappelle également que le périmètre pris en considération dans le rapport d'incidences couvre à la fois les boulevards du centre, la Place de la Bourse et les rues adjacentes. Les incidences relatives à d'autres actes administratifs comme les ordonnances de police ne sont pas concernées.

Ce rapport ne se limite pas à décrire le plan de circulation mais il examine la situation avant et après son adoption.

Les bornes rétractables ne sont pas prévues dans le périmètre de l'acte attaqué et en outre, elles sont dispensées de permis d'urbanisme en application de l'article 7, 3°, b, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 relatif aux actes et travaux de minime importance.

La réduction de 370 places de parking et la création de parkings publics ne concerne pas le projet litigieux mais bien le plan de circulation Pentagone dans son ensemble. La partie requérante en intervention signale également qu'elle a décidé de réaliser des places de stationnement supplémentaire boulevard Adolphe Max et qu'une demande de permis a été introduite pour la création d'un parking de 190 places situé place Rouppe.

Elle considère qu'il est contradictoire de critiquer à la fois la prise en considération du plan de circulation par le rapport et le caractère lacunaire de ce dernier.

La partie adverse a également été informée par le rapport d'évaluation et par les comptages qui lui ont été transmis par la requérante en intervention, comme le mentionne l'acte attaqué.

Enfin, à supposer même que certaines lacunes existent dans le rapport d'incidences, la requérante ne démontre pas qu'elles auraient pu empêcher la partie adverse de statuer en connaissance de cause.

d) La requête en intervention du SPF Mobilité et Transports (Beliris)

La seconde partie requérante en intervention considère que le rapport d'incidences joint à la demande de permis est suffisant et complet et qu'il a permis à la partie adverse de statuer en connaissance de cause. Elle considère également que les renseignements qui seraient, selon la requérante, incomplets ou inexacts, n'ont pas induit en erreur la partie adverse.

e) Premier examen en référé

Comme indiqué lors de l'examen du moyen précédent, le rapport se fonde, pour l'examen de la mobilité, sur un plan de circulation encore en phase de test et fondé uniquement sur des ordonnances de police temporaires. La réversibilité des aménagements prévus n'est pas abordée par le rapport d'incidences qui semble considérer ce plan de circulation comme définitif alors que des modifications sont encore prévues et que la situation juridique est encore incertaine à cet égard.

A titre d'exemple, on observera que le plan de circulation prévoit une boucle de desserte « dans un seul sens autour de la zone confort pour empêcher le trafic de transit et permettre une circulation locale en douceur »³¹. Cette boucle « permet à tous les véhicules à moteur d'atteindre les parkings à proximité de la zone confort ». Depuis, plusieurs tronçons ont été remis à double sens³², ce qui démontre que les principes de ce plan, toujours en phase de test, ne sont pas définitifs, pas plus que les ordonnances de police temporaires qui le mettent en application.

Comme indiqué également lors de l'examen du premier moyen, le rapport d'évaluation dont fait état la motivation formelle n'est qu'un « premier bilan, provisoire » établi sur la période entre début juillet 2015 et fin octobre 2015. Il n'est pas destiné à compléter le rapport d'incidence destiné à la délivrance d'un permis d'urbanisme mais, au contraire, constitue l'une des conditions prévues pour la dispense d'un permis d'urbanisme pour les aménagements provisoires liés au test du plan de circulation.

Le rapport d'incidences prévoit que (p. 104) « L'accès à la zone piétonnière est géré à l'aide de poteaux escamotables, tant au sein du périmètre pilote, qu'en dehors de ce dernier ». La circonstance que ces poteaux ne seraient pas placés dans le périmètre du permis d'urbanisme n'empêchait pas le rapport d'incidences, qui couvre un périmètre plus large, d'aborder la question de leur localisation, de leur fonctionnement et de la personne responsable de ce fonctionnement, ce qui n'est pas sans intérêt pour la mobilité globale, notamment en ce qui concerne l'accès des véhicules de secours ou des livraisons.

Selon le rapport d'incidences, il existait dans la zone, avant l'établissement du plan de circulation (p. 92) : 83 emplacements ordinaires, 19 pour les moins valides, 5 emplacements pour les véhicules de police et les véhicules prioritaires, 26 taxis, 9 cambio, 20 (x 6m) pour les livraisons et 2 bus de tournée AB.

Le rapport d'incidence mentionne également au sujet des places de stationnement que (p. 104) :

« Aucune place de stationnement n'est prévue pour les voitures ou les camions sur la voie publique. Les anciennes places de stationnement ont été supprimées lors de l'établissement du plan de circulation ».

En réalité, le stationnement est actuellement interdit sur ces places de stationnement en application de l'ordonnance de police temporaire « relative à la circulation routière concernant le plan de circulation Pentagone (partie 17 nouvelles zones piétonnes +

³¹ Pièce n° 1 du dossier administratif déposé dans l'affaire G/A 214.879/XV-2735.

³² <http://www.dhnet.be/regions/bruxelles/pietonnier-la-ville-de-bruxelles-remet-deux-rues-a-double-sens-5718f5ca35708ea2d4c4b549>

zone 30 boulevards du centre ». On observera que cette interdiction est d'ailleurs globalement mal respectée puisque selon le rapport provisoire d'évaluation : « stationnement illicite dans la zone piétonne : Les statistiques de la Police nous prouvent que le stationnement illicite en zone piétonne est la première cause d'infraction relevée »³³.

Ces places ne seront « supprimées » que par les aménagements prévus par les permis d'urbanisme relatifs à l'aménagement des boulevards du centre et de la Place de la Bourse. La motivation formelle de l'acte ne mentionne que la diminution prévue dans l'ensemble du pentagone par le plan de circulation et non celle prévue spécifiquement dans le projet.

La motivation formelle qui se fonde sur un plan de circulation qui n'est encore qu'en phase de test, sur des ordonnances de police temporaires et sur un premier bilan provisoire portant sur des aménagements temporaires dispensés de permis d'urbanisme pour autoriser des aménagements définitifs qui auront en ce qui concerne la mobilité « un impact direct dans la zone du projet elle-même et un effet plus important à plus grande échelle » selon le rapport d'incidences, sans la réversibilité de ce projet ne soit analysée, semble, *prima facie*, inadéquate.

Le deuxième moyen est sérieux.

C. Troisième moyen

a) La requête

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 149 à 152 du CoBAT, des principes généraux de bonne administration et en particulier des principes de minutie et de précaution, de l'effet utile de l'enquête publique et de la consultation des administrations et instances concernées, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance, de l'inadéquation et de la contradiction dans les motifs qui sous-tendent l'adoption de l'acte attaqué et de l'erreur manifeste d'appréciation ;

En ce que l'acte entrepris délivre le permis attaqué sans prendre en considération ni répondre aux objections formulées dans le cadre de l'enquête publique et par les administrations et instances consultées ; que l'acte entrepris est insuffisamment motivé et entaché de nombreuses erreurs manifestes d'appréciation ;

Alors que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, celle-ci devant être claire, complète, précise et adéquate, afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce ; que pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande (CE., 3 février 2006, n°154.484, Vendermeir).

En particulier, l'acte attaqué n'évoque nullement ou élude les éléments suivants

³³ Pièce n° 4 du dossier de la partie intervenante.

pourtant relevés lors de l'enquête publique :

- La partie adverse ne s'explique notamment pas sur l'absence ou l'insuffisance de certaines facilités ou aménagements publics, tels que l'absence de WC publics dans le projet, la présence ou non d'espaces de jeux et loisirs ou encore l'absence d'abris pour personnes à mobilité réduite au sein du piétonnier. Quant au manque de bancs publics dénoncé à l'occasion de l'enquête publique, la partie adverse se contente d'annoncer une « pose significative de bancs publics » sans toutefois en préciser le nombre ;

- Concernant l'accessibilité des commerces par les clients, la partie adverse s'abstient de répondre à la suggestion faite de prévoir des zones de stockage et de déstockage pour les livraisons d'achat ou les grosses courses. Ce type d'aménagement est pourtant nécessaire pour la viabilité de certains commerces établis au sein de la zone piétonne, dont notamment des vendeurs de meubles ;

- Quant aux problèmes d'insécurité et d'incivilités dénoncés lors de l'enquête publique, la partie adverse se contente d'affirmer que le piétonnier créera une ambiance apaisée et conviviale, de nature à engendrer plus de sécurité pour les habitants du fait de la seule présence humaine, sans pour autant étayer ces affirmations. De la même manière, la partie adverse prétend que l'action des forces de l'ordre sera naturellement facilitée dans la zone piétonne réaménagée, sans que l'on puisse savoir sur quoi se fonde cette affirmation ;

- La partie adverse ne répond pas davantage aux craintes des habitants relatives à l'atteinte à leur quiétude du fait de l'animation et des activités envisagées sur le piétonnier ; il n'est pas non plus répondu aux craintes des commerçants relatives à la création d'un centre principalement axé sur le tourisme ;

- Concernant la mobilité, comme il a déjà été exposé dans le premier moyen, la partie adverse ne s'explique pas sur l'absence de plan de mobilité global pour tout le Pentagone et l'absence d'évaluation de l'impact des déviations prévues des automobiles vers la petite ceinture.

- La partie adverse nie la perte de vitesse pour les bus aux alentours de la zone concernée par le projet et épinglée lors de l'enquête publique, affirmant simplement que « les bus circulent bien » et que « des pistes d'amélioration existent ». Ce constat est toutefois démenti par l'« Evaluation des aménagements mis en place par le test du plan de circulation » de la Ville de Bruxelles du 4 janvier 2016, dans laquelle il est admis que les lignes de bus sont, plus qu'avant, soumises aux aléas de la circulation motorisée ;

- Concernant les problèmes de stationnement épinglés lors de l'enquête publique et le manque d'affichage et de signalisation des parkings existants, la partie adverse se contente d'annoncer qu'« une action est nécessaire (Ville/Région) pour que les entrées de parkings soient mieux signalées au public » et que ces améliorations seraient pour le moment à l'étude au niveau régional. Aucune condition n'est toutefois émise dans l'acte attaqué quant à ce ;

- En ce qui concerne les cyclistes, la partie adverse ne commente pas le choix d'un modèle d'arceaux non conforme au Vademecum vélo de la Ville, pas plus qu'elle ne répond à la demande d'améliorer la signalétique des itinéraires cyclables adjacents à la zone piétonne et à la demande d'aménager des pistes cyclables dans les rues Laeken et Van

Artevelde ;

- La partie adverse n'aborde pas non plus le problème des déchargements des voitures et des camions qui ont lieu sur les pistes cyclables et les arrêts de bus dans les rues adjacentes de la zone piétonne. Il n'est pas non plus fait mention des problèmes d'accès à la zone piétonne pour les personnes à mobilité réduite, et en particulier pour les personnes non domiciliées dans la zone, relevés durant l'enquête publique et confirmés par l'« Evaluation des aménagements mis en place par le test du plan de circulation » de la Ville de Bruxelles du 4 janvier 2016 ;

- Les raisons pour lesquelles une zone piétonne a été préférée à la mise en place d'une « zone de rencontre », comme à Strasbourg, ne sont pas non plus renseignées ;

- Par ailleurs, pour tenter de rassurer les commerçants se plaignant d'une perte importante de leur chiffre d'affaires, la partie adverse se limite à des prévisions hypothétiques concernant le comportement d'achat et de consommation des futurs utilisateurs du piétonnier, en prétendant que « les clients piétons achètent moins mais sont plus fidèles » et que « ce type d'environnement suscite plus d'achats impulsifs », sans étayer ces affirmations ;

- L'acte attaqué fait par ailleurs état de ce qu'« une opération de revitalisation comme celle qui est prévue -où la fréquentation automobile est réduite ou supprimée- est de nature à avoir un impact sur le prix de l'immobilier et les loyers commerciaux » et que « le simple fait d'annoncer l'aménagement a déjà une incidence sur la valeur des surfaces commerciales et immobilières (à la hausse) ». De nouveau, la partie adverse ne fait qu'émettre des projections purement spéculatives, sans les étayer ;

- Enfin, concernant le boycott du Pentagone par les habitants en raison de la mauvaise accessibilité dénoncé par les commerçants, la partie adverse avance que, selon des comptages effectués en août et en septembre, la fréquentation de la zone aurait en réalité augmenté. Or, et comme l'admet la partie adverse elle-même dans l'acte attaqué, il faut constater que, les mois d'août et de septembre sont des mois durant lesquels le climat est propice à la promenade.

De la même manière, sont ignorées certaines observations formulées par les administrations et instances consultées :

- L'avis de la Commission de concertation du 14 octobre 2015 impose les conditions de « garantir la résistance des revêtements aux contraintes de la circulation (livraison, passage des bus en virage) » et d'« assurer dans le temps des conditions d'adhérence et de rugosité des revêtements correctes pour les piétons ». La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la pierre bleue a été considérée par la partie adverse comme suffisamment résistante pour le projet litigieux alors qu'elle n'a pas été jugée suffisamment solide et adéquate dans le cadre d'un projet similaire prévue à la rue Neuve par cette même partie adverse ;

- De la même façon, il n'est pas expliqué pourquoi, alors que dans le permis d'urbanisme relatif à la rue Neuve et à ses alentours, le modèle d'arceau imposé est celui préconisé dans le Vademecum vélo de la Région (à savoir un « U » inversé avec une barre horizontale intermédiaire), ce modèle n'est pas imposé dans le permis attaqué. Cet élément a pourtant été relevé dans l'avis de Bruxelles Environnement et lors de l'enquête publique.

Cette observation vaut également pour le mobilier urbain retenu pour le projet, lequel, comme le relève la CRMS, ne renvoie pas aux modèles adoptés récemment pour d'autres espaces publics en chantier ou projeté ;

- Concernant les cyclistes, Bruxelles Mobilité a insisté sur le fait que les règles du Code de la route en vigueur dans la zone piétonne privent les cyclistes du développement d'un itinéraire cyclable Nord-Sud efficace sur les Boulevards du centre et qu'une solution satisfaisante devait être trouvée à ce niveau, ce qui n'est pas le cas dans l'acte attaqué ;

- En outre, les plans modifiés, avalisés par la partie adverse dans l'acte attaqué, prévoient un nombre de 200 arceaux à vélos au lieu des 81 initialement envisagés. Or, dans le cadre de son avis émis quant à la demande de permis d'urbanisme relative au réaménagement des boulevards du centre, Bruxelles Environnement en préconise un minimum de 250 pour que ce nombre soit suffisant. Par ailleurs, Bruxelles Environnement dénonce le fait qu'« il ne sera vraisemblablement pas possible de réaliser les 500 emplacements dans chacun des deux parkings vélo prévus ». Cette remarque est tue dans l'acte attaqué, qui précise au contraire que le projet prévoit « la création d'environ 1500 emplacements vélos sécurisés dans les espaces souterrains du pré-métro » ;

- La partie adverse ne répond pas, non plus, à la suggestion faite par Bruxelles Mobilité de limiter la circulation générale au maximum, notamment le long de la place de Brouckère. Elle ne s'explique pas davantage sur l'absence de bornes rétractables dans le projet présenté, bornes pourtant indispensables à la mise en œuvre du piétonnier. Bruxelles Mobilité souligne d'ailleurs, à cet égard, que l'absence de ces bornes rétractables dans les plans « ne permet pas de formuler un avis suffisamment circonstancié sur l'accessibilité de la zone » ;

- Bruxelles Mobilité estime par ailleurs que les trottoirs des rues transversales revêtus de pavés platines sont moins confortables que le revêtement de pavés porphyres sciés prévu pour les zones carrossables, entraînant le risque paradoxal de voir les piétons cheminer en chaussée. Il est à ce titre préconisé de privilégier un matériau plus lisse mais antidérapant en trottoir pour y inviter les piétons. La partie adverse néglige cependant d'aborder la question dans l'acte attaqué et les plans n'ont pas été modifiés en ce sens ;

- D'autres remarques sont encore éclipsées par la partie adverse, qui ne prend pas la peine de considérer notamment celle de Bruxelles Mobilité relative au type de revêtement non carrossable prévu à certains endroits qui nécessiterait la définition d'une limite claire pour les livreurs et les autres véhicules ou encore celle de la CRMS relative à la demande de simulation à effectuer sur une section courante de la piste centrale de 6 mètres pour évaluer la possibilité de manœuvre des véhicules de livraison.

b) La note d'observation

La partie adverse fait valoir que, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, un requérant n'a pas qualité pour se plaindre d'un éventuel défaut de réponse à une réclamation autre que la sienne. Or, la requérante n'a introduit aucune réclamation.

En ce qui concerne la problématique du revêtement, l'acte attaqué a longuement motivé le choix de la pierre bleue et la partie adverse renvoie aux passages pertinents de la motivation de l'acte attaqué.

Il n'y a pas d'avis de Bruxelles Environnement dans le dossier et, en outre, aucun arceau à vélo n'est prévu dans le projet.

S'agissant du mobilier urbain auquel fait référence l'avis de la CRMS, la partie adverse estime que la requérante n'a pas d'intérêt au moyen puisqu'il ne concerne pas son objet social. En outre, la motivation de l'acte attaqué répond à cet par des considérations relatives à l'homogénéité du mobilier urbain avec celui du périmètre de la Grand'Place et à l'unicité du mobilier public sur tout le projet. La partie adverse ajoute que la CRMS est sans compétence pour demander le dépôt de plans complémentaires.

Pour la problématique des cyclistes soulevées par Bruxelles-Mobilité, la partie adverse se réfère à la phrase de la motivation formelle qui indique qu'une priorité a été réservée aux cyclistes lents, débutants ou enfants (appelés « tortues ») par rapport aux autres.

Au sujet des remarques de Bruxelles Mobilité relatives à la limitation de la circulation, la partie adverse observe qu'elles ne relèvent pas de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire mais bien de la circulation routière. Elle estime dès lors qu'elle n'avait pas l'obligation de les rencontrer dans la motivation formelle de l'acte attaqué.

Enfin, elle souligne à nouveau qu'aucune borne rétractable n'est prévue dans le périmètre couvert par le permis attaqué.

c) La requête en intervention de la Ville de Bruxelles

La première partie requérante en intervention estime aussi que la requérante n'est pas recevable à se prévaloir d'une absence de réponse à des réclamations qu'elle n'a pas introduites.

En outre, elle rappelle que l'autorité n'a pas l'obligation de répondre point par point à toutes réclamations, mais qu'elle peut motiver sa décision par des réponses générales rencontrant les critiques formulées lors de l'enquête publique.

Par ailleurs, elle cite les passages de la motivation formelle dans lesquels est abordée la problématique de l'accessibilité des commerces et de leur chiffre d'affaires, ainsi que certains passages sur l'impact économique de la zone piétonne. Elle fait également référence à d'autres paragraphes qui sont consacrés à l'insécurité, aux incivilités et aux équipements, à la mobilité et au stationnement, ainsi qu'aux cyclistes, transports en commun et personnes à mobilité réduite.

En ce qui concerne les observations formulées par les administrations et aux instances consultatives, la première partie requérante en intervention juge que la requérante n'a pas intérêt au moyen pour les aspects étrangers à son objet social (modèle et nombre d'arceaux, choix du mobilier urbain et bornes rétractables). Elle ajoute que la plupart des éléments énumérés par la requérante sont purement accessoires et ne pourraient justifier la suspension de l'exécution du permis attaqué.

Elle renvoie à nouveau à plusieurs extraits pour montrer qu'a été prise en considération, outre celle des cyclistes, la problématique générale relative au paysage et à l'aménagement (revêtement, éclairage, végétation, ...).

Il en ressort que l'instrumentum de l'acte attaqué comporte bien les considérations de fait et de droit qui ont présidées à son adoption. Cette motivation rencontre au moins globalement les réclamations émises lors de l'enquête publique et les remarques des autorités consultatives.

Enfin, la plupart des critiques formulées par la requérante relèvent de l'opportunité, sans que cette dernière ne démontre l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

d) La requête en intervention du SPF Mobilité et Transports (Beliris)

La seconde partie requérante en intervention considère que l'acte attaqué est motivé de manière adéquate.

e) Premier examen en référé

La requérante n'a pas introduit de réclamation lors de l'enquête publique. Un requérant n'a pas qualité pour se plaindre d'un éventuel défaut de réponse à une réclamation autre que la sienne³⁴.

En revanche, le moyen est recevable en tant qu'il porte sur l'absence éventuelle de réponse à l'avis d'une autorité consultative.

La motivation formelle de l'acte comporte un point 7.5. justifiant longuement le choix de la pierre bleue comme matériau principal. La circonstance qu'un autre matériau aurait été utilisé dans d'autres chantiers environnants ne suffit pas à démontrer que ce choix serait constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

Il est exact que la motivation formelle ne rencontre pas l'objection, certes mineure, relative à la forme des arceaux pour vélos. En ce qui concerne l'exigence d'un intérêt au moyen qui est rappelé dans l'article 14, alinéa 2, nouveau, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 103/2015 du 16 juillet 2015 a jugé que « la mesure n'a pas pour effet qu'une association requérante qui poursuit un intérêt collectif puisse seulement invoquer des moyens auxquels l'association a un intérêt personnel. Au contraire, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, cette association peut pleinement invoquer des irrégularités qui lèsent l'intérêt collectif qu'elle poursuit » (B.44.3).

L'acte attaqué estime que 200 emplacements pour vélos en surface constitue une « bonne base » alors que Bruxelles Environnement avait évoqué un « minimum » de 250 sans que le motif justifiant cette divergence d'appréciation n'apparaisse dans la motivation formelle.

En ce qui concerne le nombre d'emplacements de vélos dans les stations de pré-métro Bourse et De brouckère, Bruxelles Environnement estime que les espaces libres ne permettront « vraisemblablement » pas de réaliser 500 emplacements dans chacun des parkings prévus. L'acte attaqué ne s'explique effectivement pas sur le calcul de l'espace libre lui permettant de considérer non seulement que 500 emplacements pourront bien être réalisés

³⁴ C.E., arrêt n° 225.934 du 20 décembre 2013, Hiernaux.

dans la station De Brouckère mais que la station Bourse pourra également en accueillir 1000, c'est-à-dire le double de l'estimation déjà considérée comme irréaliste par Bruxelles Environnement.

L'absence des bornes rétractables sur les plans relevées par Bruxelles Mobilité n'est pas non plus rencontrée dans la motivation formelle. La circonstance que certains éléments soient dispensés de permis d'urbanisme n'empêche pas de les faire figurer sur les plans pour permettre une meilleure compréhension du projet global, spécialement lorsque des plans modifiés sont déposés en vue de rencontrer les objections émises lors de l'instruction de la demande.

Il n'est pas non plus répondu à l'observation de Bruxelles Mobilité et de Bruxelles Environnement relative au choix de la finition pour le confort des trottoirs et le risque de voir les piétons emprunter de manière préférentielle les espaces carrossables, ni à celle de Bruxelles Mobilité sur l'absence à certains endroits d'une délimitation de la surface carrossable pour les livreurs et autres véhicules autorisés.

L'objection de la CRMS sur la piste centrale de 6 m de large n'est pas non plus abordée dans la motivation formelle de l'acte attaqué, de même que ses remarques sur les bandes plantées, la discontinuité des éclairages entre la place de Brouckère et le boulevard, la variété des finitions et la délocalisation des terrasses en ce qui concerne les auvents et les dispositifs de remplacement.

En ce qui concerne les nouveaux parkings souterrains relevés par la CRMS, on relèvera que le plan de circulation prévoit que « L'extension du parking Poelaert et 4 nouveaux parkings sont prévus : Place de l'Yser, Nouveau Marché aux grains, Place du Jeu de Balle et Place Rouppe ». Sauf à considérer que le plan de circulation a déjà changé sur ce point, ce qui confirmerait plutôt son caractère éphémère, l'affirmation selon laquelle « le projet ne requiert pas la création de parking publics, compte tenu de l'excellente desserte en transports publics et la capacité existante dans le Pentagone (parkings publics pas encore saturés) » semble contradictoire sans explication complémentaire.

Le troisième moyen est sérieux.

D. Quatrième moyen

a) La requête

Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 177/1 du CoBAT, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

En ce que des plans modifiés ont été déposés le 14 décembre 2015 à l'initiative du demandeur de permis ; que ces plans modifient, notamment, le placement de tous les bancs, arceaux vélo, cépées et parterres de fleurs/graminées sur tout le tronçon des boulevards et sur la place Fontainas ; que 200 arceaux à vélo supplémentaires sont ajoutés dans les différentes rues transversales ; que la structure des câbles suspendus du plafond lumineux prévu entre la tour Philips et le bâtiment administratif de la Ville est modifiée, une ouverture ample étant créée des deux côtés (un demi-cercle avec un diamètre de 5 mètres) ;

que la Fontaine de la rue Orts est mise de plain-pied et des jets d'eau y sont intégrés ; que 4 arbres sont ajoutés dans le coude de la rue Van Praet ; qu'un arrêt de bus a été déplacé dans la rue du Lombard, un abribus étant également ajouté et le raccord avec la rue Plattesteen étant adapté afin de permettre les manoeuvres du bus ; que les marches sises à hauteur du n°32 de la rue des Pierres ont été réduites à 3 marches au lieu de 4, ceci agrandissant la zone trottoir au bas des marches ; que les mâts d'éclairage prévus sur les boulevards dans la zone de séjours ont été pourvus de doubles projecteurs ;

Alors que de nouvelles mesures particulières de publicité et une nouvelle procédure d'avis s'imposaient nécessairement.

b) La note d'observations

La partie adverse considère les références jurisprudentielles citées par la requérante sont dépassées compte tenu du texte actuel de l'article 177/1 du CoBAT qui permet que le permis soit délivré sans que le projet modifié ne soit soumis à nouveau aux actes d'instruction déjà réalisés.

Elle ajoute que sur les trois conditions prévues par cette disposition, la requérante ne critique que la première à savoir le caractère accessoire des modifications. A ce sujet, la partie adverse rappelle que celui-ci s'apprécie d'abord au regard de la globalité du projet.

Selon elle, c'est sur la base de ces principes qu'il convient d'analyser les modifications apportées au projet litigieux, que l'acte attaqué prend soin de lister exhaustivement en page 31 :

- Certaines de ces « modifications » n'en sont pas (confirmation de la résistance à la pression de certaines zones de l'aménagement prévu et précision quant à l'essence des arbres à planter).

D'autres sont sans contestation possible tellement accessoires qu'on peut les qualifier de négligeables :

o Repositionnement des câbles du plafond lumineux prévu place De Brouckère ;

o Déplacement de mobilier urbain pour réserver un accès sans entrave aux façades et, place Fontainas, un accès suffisamment large aux camions de pompiers ;

o Plantation de quatre arbres supplémentaires (à mettre en rapport avec les 145 arbres projetés mentionnés dans le formulaire de demande de permis d'urbanisme) ;

o Augmentation importante du nombre d'arceau pour vélos (intervention dispensée de permis en vertu de l'article 7, 3°, d, de l'arrêté « dispenses » du 13 novembre 2008) ;

o Suppression d'une marche devant un immeuble ;

o Rectification de l'implantation de raccords de plateaux et de certains

potelets. Les modifications restantes (à savoir la mise de plain-pied de la fontaine de la rue Orts, le déplacement d'un arrêt de bus, le déplacement des emplacements de stationnement pour les personnes à mobilité réduite et le décalage d'un mètre des deux alignements d'arbres sur le boulevard Adolphe Max) ne peuvent pas sérieusement être considérées comme autre chose qu'accessoires à l'échelle globale du projet litigieux.

Elle considère que l'autorité a pu raisonnablement estimer que des modifications, aussi minimes qu'elles visent à rencontrer les avis émis lors de l'instruction du dossier, remplissent les conditions fixées par l'article 177/1 du CoBAT. De surcroît, elle s'interroge sur l'intérêt au moyen de la requérante pour des modifications sans incidences sur la mobilité dans le centre-ville.

c) La requête en intervention de la Ville de Bruxelles

La première partie requérante en intervention adopte une position globalement similaire à celle de la partie adverse en ce qui concerne ce moyen. Elle souligne en particulier que les modifications apportées au projet par les plans modificatifs ne procèdent pas d'options architecturales et esthétiques fondamentalement différentes de celles du projet initial, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État en la matière.

d) La requête en intervention du SPF Mobilité et Transports (Beliris)

La partie requérante en intervention considère que les modifications apportées aux plans ne sont pas substantielles et qu'elles n'impliquaient donc pas de nouvelles mesures de publicité et d'avis.

e) Premier examen en référé

L'article 177/1 du CoBAT dispose que :

« Préalablement à la décision du fonctionnaire délégué, le demandeur peut produire des plans modificatifs ainsi que, le cas échéant, un complément au rapport d'incidence.

Lorsque ces plans modificatifs ne modifient pas l'objet du projet, sont accessoires et visent à répondre aux objections suscitées par le projet initial ou lorsqu'ils visent à supprimer les dérogations visées aux articles 153, § 2, et 155, § 2, qu'impliquait le projet initial, le permis est délivré sans que le projet modifié ne soit soumis aux actes d'instruction déjà réalisés.

Dans les autres hypothèses, la demande modifiée doit être à nouveau soumise aux actes d'instruction. En ce cas, le délai dans lequel le fonctionnaire délégué doit notifier sa décision commence à courir dès la réception des modifications de la demande, en dérogation à l'article 178, § 2 du présent code ».

En l'espèce, des plans modifiés ont été déposés pour répondre aux objections figurant dans les avis des autorités consultatives. Ils ne modifient pas l'objet du projet de réaménagement des boulevards du centre. Les modifications concernent essentiellement des éléments du mobilier urbain ainsi que certaines plantations. De telles modifications n'apparaissent pas comme pouvant être considérées comme substantielles.

Le quatrième moyen n'est pas sérieux.

*

*

*

VI. EN CE QUI CONCERNE L'URGENCE

A. La requête

L'urgence suppose la crainte sérieuse d'un préjudice grave, voire d'un dommage irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Il ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. En effet, il ne suffit pas que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu, mais il faut que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une urgence inhérente à celle-ci.

Le permis attaqué est un acte exécutoire que son bénéficiaire peut mettre en œuvre immédiatement. Le planning prévisionnel des travaux repris dans le rapport d'incidences prévoit le début des travaux pour les zones Jacquemain/Saint-Michel, Fontainas et de Brouckère au mois de mars 2016. L'Echevine de la Mobilité de la Ville de Bruxelles a indiqué dans un message électronique du 11 janvier 2016 que les travaux commenceront au printemps. Le cahier des charges du marché de travaux relatif au réaménagement des boulevards du centre est déjà adopté. Rien ne permet de penser que le bénéficiaire du permis attendra l'issue de la procédure en annulation pour commencer les travaux.

Ces travaux de réaménagement risquent de causer un préjudice grave difficilement réparable au commerce dans le centre de Bruxelles. Si les commerçants ressentent déjà les effets négatifs de la mise en place du piétonnier depuis le début de la phase de test en juin 2015, ces derniers deviendront irréversibles avec les aménagements définitifs prévus, soit la création d'un plain-pied en pierre bleue sur la presque totalité du périmètre de la zone piétonne, le tout découpé en cinq bandes distinctes.

Par ailleurs, le premier moyen dénonce l'erreur manifeste d'appréciation liée à l'absence d'une étude des incidences et le caractère lacunaire du rapport d'incidences. Ces éléments sont de nature à faire présumer l'existence d'un préjudice grave pour l'environnement. Ces lacunes, notamment en ce qui concerne la mobilité et les aspects socio-économiques, font également craindre des problèmes graves de circulation, de stationnement et d'accessibilité du centre de Bruxelles qui auront une incidence sur le commerce qui constitue l'objet social de la requérante.

La requérante souligne également les réserves émises par les instances consultatives. Ainsi Bruxelles Environnement regrette que le plan de circulation soit considéré comme une donnée alors qu'il n'est encore que dans une phase de test. Bruxelles Mobilité insiste également sur l'importance d'une mise à l'essai préalable de ce plan avant des adaptations nécessaires à l'élaboration d'une version définitive. La CMRS regrette également que le rapport d'incidence se fonde sur une période où la circulation était déjà interdite sans attendre les conclusions de la phase de test et sans études comparées.

La durée des travaux est évaluée dans le planning prévisionnel à deux ans et de nombreux autres chantiers sont prévus simultanément en plus du réaménagement des boulevards du centre et de la Place de la Bourse. Il s'agit du réaménagement des stations de métro Bourse, de Brouckère et Rogier, du réaménagement de la rue Neuve et de ses alentours (permis délivré le 19 janvier 2016), de la requalification de la Place Rogier, du réaménagement des voiries du quartiers des Riches Claires, de la rue du Midi, des rues Frédéric Bosse, Sallaert et de la Fontaine, ...

La durée de ces chantiers va éloigner durablement les promeneurs ainsi que la clientèle des commerces traditionnels et de proximité. Le préjudice financier qui en résultera risque d'entraîner leur faillite et de porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie garanti par l'article 23 de la Constitution et le Code de droit économique. En cas de découverte fortuite de biens archéologiques, cette durée risque encore de s'allonger.

Une fois les travaux réalisés, les commerçants auront à subir un préjudice grave lié à l'accessibilité du centre ville, en particulier en ce qui concerne la circulation automobile et l'accès des commerces par les fournisseurs et clients potentiels. Le projet générera également une augmentation de la circulation sur la petite ceinture de Bruxelles qui est déjà saturée actuellement. Cette situation portera atteinte à l'objet social de la requérante relatif à la protection du commerce dans le centre ville.

L'ensemble de ces risques de préjudices graves est bien difficilement réparable. En effet, une simple réparation par équivalent des préjudices qui seraient ainsi occasionnés et qui, le cas échéant, pourraient être allouée après une annulation, ne constituerait point une réparation adéquate de ces différents préjudices. Les conséquences financières que risque d'emporter le projet, que ce soit durant les travaux ou une fois ceux-ci réalisés, sont en effet à ce point importantes qu'elles risquent de mettre en péril l'existence et la survie même d'une grande partie des commerces du centre ville.

De plus, compte tenu des délais de mise en état et de traitement des recours, au moment où un arrêt statuant sur le recours pourra être prononcé, les travaux seront certainement dans un état d'avancement rendant peu probable, et à tout le moins, aléatoire, une démolition à la suite d'un arrêt d'annulation. Il serait donc difficile, sinon impossible, de rétablir les choses dans leur pristin état. Seule la suspension du permis peut empêcher une telle situation irréversible.

B. La note d'observation

Pour la partie adverse, force est de constater que les motifs d'urgence invoqués n'ont pas trait aux travaux de réaménagement des boulevards du centre, mais exclusivement à la création du piétonnier, qui résulte, comme déjà exposé dans le cadre de l'irrecevabilité du recours, de l'exécution de décisions administratives distinctes et indépendantes de l'acte attaqué, à savoir les ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière « concernant le plan de circulation pentagone ».

L'éventuelle suspension du permis entrepris laisserait la requérante dans une situation totalement identique à celle dont elle se plaint aujourd'hui. En effet, les ordonnances précitées interdisant la circulation sur les voiries concernées continueront en tout état de cause de s'appliquer. Le préjudice allégué n'est pas directement lié à l'exécution de l'acte attaqué.

Au surplus, même à suivre la requérante et considérer - quod non - que les travaux envisagés matérialiseraient le piétonnier et qu'ils en constitueraient la seule base juridique, il faudrait néanmoins constater que ces travaux n'empêchent pas la circulation sur le piétonnier. Au contraire, comme déjà évoqué, les rues concernées par le présent permis sont encore ouvertes à la circulation des taxis, des véhicules de secours, de livraison et de déménagement.

Par ailleurs, l'argumentation liée à la possible découverte de vestiges archéologiques durant le chantier est par définition totalement hypothétique et ne peut donc fonder une demande de suspension d'un acte administratif. L'exécution du permis attaqué dans l'attente de l'examen du fond du présent litige n'induit aucune conséquence dommageable définitive pour la requérante, qu'une annulation ne pourrait réparer.

A ce titre, au sujet de l'impact financier de l'exécution des travaux autorisés, la requérante se contente d'affirmations péremptoires nullement étayées. Elle ne produit aucun élément propre à sa situation pas plus qu'elle ne démontre le caractère irréversible de ses prétendues difficultés financières. Et quand bien même le ferait-elle, il faudrait encore constater qu'il s'agirait là d'un préjudice individualisé dans le chef de certains de ses membres, et non dans son propre chef. L'association requérante regroupe en effet également des commerçants du centre ville dont on a peine à s'imaginer qu'ils puissent se retrouver dans une situation telle que la santé financière de l'association puisse être considérée comme irréversible en raison, principalement, de la modification de l'aménagement des boulevards du centre.

La jurisprudence relative à l'absence d'une étude des incidences sur l'environnement ne s'applique pas au présent cas d'espèce, puisque la demande de permis d'urbanisme n'était pas soumise à une telle étude, les travaux envisagés ne ressortissant pas de l'annexe A du CoBAT. Par contre, un rapport d'incidences a bien été élaboré, qui portait sur l'ensemble des éléments soumis à évaluation des incidences du projet sur l'environnement.

En conclusion, la requérante ne démontre pas l'existence d'une situation d'urgence qui justifierait la suspension de l'acte attaqué. Sa demande doit donc être rejetée.

C. La requête en intervention de la Ville de Bruxelles

La première partie requérante en intervention estime que l'existence d'un préjudice grave et immédiat ou dommage irréparable n'est aucune établi par la requérante et qu'elle ne ressort pas des explications très générales qu'elle fournit.

Elle renvoie à cet égard au cahier spécial des charges prévu pour les travaux d'aménagement qui prévoit que l'entrepreneur doit assurer le passage des piétons, des cyclistes, des transports en commun, des riverains, des livraisons et des services de secours. Par ailleurs, la circulation est déjà limitée depuis l'instauration du piétonnier et le chantier devra respecter les règles prévues par l'ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers en voirie. Elle rappelle la jurisprudence relative à l'absence de préjudice grave difficilement réparable compte tenu du caractère temporaire d'un chantier.

La première partie requérante en intervention fait également référence à la jurisprudence consacrant le caractère en principe réparable d'un préjudice financier qui reste d'application malgré la réforme du Conseil d'État. Elle conteste, par ailleurs, la baisse du

chiffre d'affaires liée à l'existence d'un piétonnier en se fondant sur d'autres villes en Belgique et en Europe et sur une étude réalisée en France. Elle relève que la situation financière des commerçants a pu être affectée par des événements sans lien avec le piétonnier comme le « lock-down » ou la problématique des tunnels bruxellois. En outre, un préjudice financier éventuel serait personnel pour les commerçants et non pas collectif.

La découverte fortuite de biens archéologiques est purement hypothétique et peu probable dans une zone où le sous-sol est déjà bien connu.

Les fournisseurs peuvent circuler sur le piétonnier entre 4 et 11 h et de nouveaux parkings sont prévus boulevard Adolphe Max et place Rouppe. Par conséquent, le risque de préjudice lié aux difficultés d'accès des fournisseurs et de la clientèle et à la crainte d'une faillite sont hypothétiques.

Le projet n'est pas soumis obligatoirement à une étude des incidences sur l'environnement. Par conséquent, le risque de préjudice grave difficilement réparable lié à l'absence d'une telle étude n'est pas établi.

Enfin, la difficulté de remettre les lieux dans leur pristin état est également purement hypothétique.

D. La requête en intervention du SPF Mobilité et Transports (Beliris)

La seconde requérante en intervention considère que l'urgence et le risque de préjudice grave et difficilement réparable ne sont pas établis. Au demeurant, le préjudice invoqué serait réparable, financièrement, en cas d'annulation de l'acte attaqué.

E. Examen

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond³⁵. Pour apprécier la gravité des inconvénients allégués il y a lieu de tenir compte des caractéristiques particulières des lieux et du projet³⁶.

Un permis d'urbanisme est exécutoire dès sa délivrance et peut être mis en œuvre à tout moment en sorte que la circonstance que celui-ci n'a encore connu aucun début d'exécution ne dément pas, en elle-même, l'existence d'une urgence incompatible avec le traitement du recours en annulation³⁷.

Comme l'indique le rapport d'incidences, pour le pentagone de Bruxelles, les boulevards du centre, qui traversent la place de la Bourse « restent le lien Nord-Sud le plus

³⁵ C.E., arrêt n° 230.994 du 27 avril 2015, Gouthier.

³⁶ C.E., arrêt n° 234.380 du 13 avril 2016, Sürer.

³⁷ C.E., arrêt n° 233.220 du 10 décembre 2015, Scalia et Dubois.

connu, reliant les gares principales avec le centre historique de la ville » (p. 9). Il s'agit de l'un des axes principaux du transit dans la capitale. C'est pourquoi, en ce qui concerne la mobilité, ce même rapport relève que « Cela a un impact direct dans la zone du projet elle-même et un effet plus important à plus grande échelle. On attend en effet du projet qu'il contribue à limiter la circulation automobile et à encourager les déplacements actifs » (p. 77).

Certes, ainsi qu'il a déjà été indiqué lors de l'examen de la recevabilité du recours, la circulation automobile est actuellement limitée dans ces rues par l'ordonnance de police temporaire relative à la circulation routière concernant le plan de circulation Pentagone (partie 17 nouvelles zones piétonnes + zone 30 boulevards du centre), adoptée par le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Bruxelles le 25 juin 2015³⁸.

Toutefois, cette ordonnance est nécessairement vouée à disparaître de l'ordonnancement juridique puisqu'elle n'est que « temporaire » au sens de l'article 130bis de la Nouvelle loi communale. La légalité de cette ordonnance peut d'ailleurs prêter à discussion dès lors qu'elle se fonde sur une disposition légale destinée en principe à des « déviations ou autres interventions mineures ne donnant pratiquement jamais lieu à des observations et/ou à un débat »³⁹. En particulier, l'absence d'une disposition dans l'ordonnance fixant la fin de sa période de validité est en contradiction avec le caractère « occasionnel » que doit en principe revêtir une ordonnance de police temporaire⁴⁰.

A la différence de cette ordonnance temporaire, l'acte attaqué est destiné à produire des effets définitifs. Jusqu'à présent, l'aménagement des boulevards du centre était destiné à donner la priorité à la circulation automobile. Or, le permis d'urbanisme entend prendre une option diamétralement opposée en assurant la primauté de la circulation piétonne sur toutes les autres.

S'il reste envisageable que des véhicules automobiles circulent sur la place de la Bourse, cela ne pourrait être qu'en nombre limité et à vitesse très réduite compte tenu de l'absence de bandes de circulation dédiée à la circulation automobile. L'un des principaux buts du projet est l'élimination du trafic de transit et les nouveaux aménagements ne permettront certainement pas un retour à un niveau de trafic similaire à celui existant avant la mise en œuvre de la phase de test du plan de circulation.

En d'autres termes, l'acte attaqué entend pérenniser le piétonnier n'existant actuellement que dans une phase de test et prévoir des aménagements qui auront des conséquences définitives sur la circulation routière et donc sur l'accessibilité du quartier dont la requérante entend assurer la mise en valeur.

Ces aménagements sont d'une ampleur considérable puisqu'un budget de 20 millions d'euros est prévu pour les aménagements des boulevards du centre et de la place de Bourse. Le rapport d'incidences considère apparemment le plan de circulation comme définitif et il n'aborde aucunement une éventuelle réversibilité du projet. Les aménagements prévus ne permettront en tout cas plus une circulation bidirectionnelle sur trois bandes de circulation comme celle qui existait auparavant et ils auront une influence sur le règlement définitif qui devra être adopté par le conseil communal au sujet de la circulation routière, qui

³⁸ <https://www.bruxelles.be/artdet.cfm/docBJaS0WjExYY=>

³⁹ Proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en ce qui concerne la compétence en matière d'ordonnances de police temporaires, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2005-2006, n° 51 2022/001

⁴⁰ C.E., arrêt n° 231.459 du 5 juin 2015, Envemat et consorts.

ne pourra en faire abstraction.

Ces inconvénients sont d'une gravité suffisante pour que l'urgence soit établie.

Par conséquent, les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies.

*

*

*

VII. CONCLUSIONS

Jonction avec l'affaire G/A 218.740/XV-3048.

Accueil de l'intervention.

Suspension de l'acte attaqué.

Marc JOASSART,
Premier auditeur.

