

*AVANT-PROJET D'ORDONNANCE*

*MODIFIANT LE CODE BRUXELLOIS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET  
L'ORDONNANCE DU 5 JUIN 1997 RELATIVE AUX PERMIS D'ENVIRONNEMENT EN  
MATIÈRE D'ÉVALUATION DES INCIDENCES*

**Dispositions relatives à certains seuils fixés par les annexes A et B du CoBAT  
(Emplacements de parking)**

---

*AVIS DE LA COMMISSION RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT*

*18 NOVEMBRE 2021*

---



*Vu la demande d'avis sollicitée par le Secrétaire d'Etat du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Pascal Smet, sur « l'avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement en matière d'évaluation des incidences (seuils emplacements de parking annexes A et B du CoBAT) », reçue par E-mail, en date du 22 octobre 2021;*

*Vu l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2019, relatif à la Commission régionale de développement ;*

*La Commission s'est réunie les 28 octobre et 18 novembre 2021.*

*Après avoir entendu le représentant du Cabinet du secrétaire d'Etat, Pascal Smet ;*

*La Commission émet en date du 18 novembre 2021, l'avis unanime suivant :*

## **1. CONTEXTE ET OBJECTIFS**

---

### **1. Arrêt de la Cour Constitutionnelle**

*La Cour constitutionnelle a annulé, par l'arrêt n° 6/2021 du 21 janvier 2021, les articles 232, 4° et 5° et 233, 7° et 8° de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : le CoBAT) et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes qui ont modifié, dans les annexes A et B du CoBAT, les seuils d'emplacements de parking au-delà desquels un rapport ou une étude d'incidences est requis(e).*

*L'article 232, 4° modifiait l'annexe A du CoBAT en remplaçant la rubrique 17 par ce qui suit :*

*« 17) espaces de stationnement situés en dehors de la voie publique et comptant plus de 400 emplacements pour véhicules à moteur; »*

*L'article 233, 7°, modifiait l'annexe B du CoBAT en remplaçant la rubrique 25 par ce qui suit :*

*« 25) espaces de stationnement situés en dehors de la voie publique et comptant de 50 à 400 emplacements pour véhicules à moteur; »*

*En résumé, ces dispositions emportaient les modifications suivantes :*

*- fusion des rubriques 17 et 18 de l'annexe A du CoBAT et des rubriques 25 et 26 de l'annexe B du CoBAT, pour mettre fin à la distinction entre les parkings à l'air libre et les parkings couverts ;*

*- rehausse, de 200 à 400, du seuil d'emplacements de parking au-delà duquel une étude d'incidences est requise ;*

*- harmonisation, à 50, du seuil d'emplacements de parking au-delà duquel un rapport d'incidences est requis (le seuil de 50 emplacements de parking était déjà prévu pour les parkings à l'air libre).*

*La Cour estime que les nouveaux seuils, qui ont pour effet que certains dossiers qui nécessitaient auparavant une étude d'incidences ne doivent désormais plus faire l'objet que d'un rapport d'incidences, constituent un recul significatif du droit à la protection d'un environnement sain qui n'a pas été adéquatement justifié par un motif d'intérêt général (violation du principe de standstill- article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution).*

## 2. Conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle

1.

*L'arrêt n° 6/2021 a pour conséquence que les dispositions annulées, entrées en vigueur le 20 avril 2019, doivent être considérées comme n'ayant jamais été modifiées.*

*Les trois permis d'urbanisme délivrés par la Région sur la base des dispositions annulées risquent de rencontrer des problèmes juridiques spécifiques. A dater du 15 mars 2021 (date de la publication de l'arrêt d'annulation au Moniteur belge), un nouveau délai de six mois a commencé à courir, pendant lequel toute personne justifiant d'un intérêt peut saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre l'un des permis délivrés sur base des seuils annulés. L'un des trois dossiers, le projet dit « Key West » à Anderlecht, prévoyant la construction d'un ensemble de 524 logements notamment, avec 383 emplacements de stationnement, est ainsi contesté devant le Conseil d'Etat.*

*Même si le permis est définitif et ne peut plus être contesté devant le Conseil d'État (le nouveau délai de six mois étant passé), cela ne vaut pas pour le tribunal civil ordinaire qui, sur la base de l'article 159 de la Constitution, peut écarter l'application d'un permis sans limitation dans le temps.*

2.

*La Cour ne s'est pas prononcée sur le fond de la suppression du seuil de 25 emplacements de stationnement (art. 233, 8) ou le nouveau seuil de 50 emplacements de stationnement (art. 233, 7°).*

3.

*L'arrêt ne concerne que certains permis d'urbanisme, mais pas le permis d'environnement qui y est lié : les nouveaux seuils restent applicables, parce que le requérant devant la Cour n'a pas demandé l'annulation de l'article 337 de l'ordonnance du 30 novembre 2017, qui a modifié l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe I.A pour y porter à 400 places le seuil du nombre d'emplacements au-delà duquel l'exploitation d'un parking nécessite une étude d'incidences.<sup>1</sup>*

*Concrètement, cela veut dire que, à la suite de l'arrêt d'annulation, un projet qui comprend entre 25 et 49 emplacements de stationnement couverts nécessite un rapport d'incidences dans le cadre de sa demande de permis d'urbanisme mais pas dans celui de sa demande de permis d'environnement. Ce n'est donc pas un projet mixte (puisque un projet n'est qualifié de mixte en vertu des articles 176/1 du CoBAT et 12 de l'OPE que lorsqu'il requiert à la fois un permis d'urbanisme et un permis d'environnement relatif à une installation de classe 1A ou 1B, ce que n'est pas un parking de moins de 50 places).*

*Le considérant B.13.2. de l'arrêt remet en cause la pratique administrative selon laquelle aucun rapport d'incidences n'est requis sur un maximum de 49 places de stationnement à l'air libre et un maximum de 24 places de stationnement couvertes, soit un maximum de 73 places au total, de même que pour un maximum de 200 places de stationnement à l'air libre et un maximum de 200 places de stationnement couvertes, soit un maximum de 400 places au total, la pratique administrative selon laquelle seule un rapport d'incidences est requis, mais pas une étude d'incidences.*

<sup>1</sup> Le seuil du nombre d'emplacements au-delà duquel l'exploitation d'un parking couvert nécessite un rapport d'incidences a été fixé par l'arrêté du 21 février 2019 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (pour y porter ce seuil de 25 à 50 emplacements). S'agissant d'un arrêté, le recours devant la Cour constitutionnelle ne pouvait pas le concerner. Le requérant aurait pu demander l'annulation de cet arrêté au Conseil d'État, ce qu'il n'a pas fait.

*En effet, selon la Cour, ce type de demande de permis d'urbanisme doit, le cas échéant, être globalisé, de sorte qu'un rapport ou une étude d'incidences est requis*

### **3. Ordonnance réparatrice**

*Le Gouvernement a décidé d'élaborer une nouvelle ordonnance avec effet rétroactif au 20 avril 2019 en ré-adoptant les dispositions annulées avec, pour l'avenir, les mesures d'accompagnement suivantes:*

*-1 les rapports d'incidences pour les projets entre 200 et 400 emplacements de parking doivent être réalisés par un auteur agréé ;*

*-2 un renforcement de l'analyse du contenu des rapports d'incidences par le fonctionnaire délégué ;*

*-3 une évaluation systématique des études d'incidences et des rapports d'incidences réalisés par un auteur agréé par Bruxelles Environnement et Urban.brussels, en vertu de laquelle Bruxelles Environnement peut suspendre ou retirer l'agrément.*

## **2. AVIS**

---

1.

*La Commission comprend la volonté du Gouvernement de restaurer rapidement une sécurité juridique mise à mal par l'arrêt d'annulation, même s'il ne concerne qu'un très petit nombre de dossiers.*

*Cela étant, la Commission s'interroge sur les modalités choisies, d'une part, et estime qu'une refonte plus globale du système serait nécessaire, d'autre part.*

2.

*Dans le nouveau régime proposé, il y aura des rapports d'incidences selon deux régimes différents, puisque certains devront être faits par des auteurs agréés et d'autres pas. Comment justifier l'inégalité de traitement du fait que, dans un même type de procédure, un dossier concernant 199 emplacements de parking pourra être fait par un auteur non agréé, alors qu'il ne le pourrait pas pour 201 emplacements ?*

*De même, comment justifier qu'un rapport d'incidences ne doit être réalisé par un auteur agréé seulement s'il s'agit d'une question d'emplacements de stationnement, et pas pour les autres matières environnementales (énergie, air, bruit, nature etc.), a priori au moins tout aussi importantes ?*

*Le représentant du Gouvernement reconnaît que l'on crée deux régimes différents dans le cadre des rapports d'incidences et que, pour l'éviter, il a été question de demander que les auteurs soient tous agréés pour réaliser le rapport d'incidences. Cette piste a finalement été écartée, car jugée excessive.*

*La Commission estime effectivement que ce serait excessif, mais que cette question d'égalité de traitement rend le projet très fragile juridiquement et mérite d'être approfondie, l'objectif affiché étant d'assurer la sécurité juridique. Le cas échéant, il pourrait être opportun d'envisager de créer une procédure intermédiaire ad hoc dans le cadre de l'ordonnance.*

3.

*La Commission met également en évidence le fait que, dans la distinction entre rapport et étude, outre les éléments indiqués comme éléments correctifs avec l'agrément de l'auteur et la complétude du rapport, une distinction majeure est que l'étude d'incidences fait l'objet d'un suivi rapproché avec un comité d'accompagnement composé notamment de représentants de l'autorité environnementale (selon l'appellation européenne).*

*Car le fonctionnaire délégué est un fonctionnaire compétent en urbanisme et aménagement du territoire, mais pas spécialement en environnement. C'est pour cela que dans le régime de l'EI actuel, il y a un suivi spécifique pour les matières environnementales assuré par Bruxelles-Environnement.*

*Cet aspect est d'autant plus déterminant que l'on va connaître les mêmes difficultés dans le nouveau type de rapport d'incidences que ce qu'on a expérimenté au niveau des études, à savoir l'ampleur de l'analyse des solutions alternatives.*

*Ces solutions alternatives sont un élément de discussion très important. Le Conseil d'Etat a annulé un certain nombre de dossiers suite à une insuffisance d'analyse de ces solutions alternatives. Or le lieu de discussion du contenu du cahier des charges de l'étude d'incidences est le comité d'accompagnement. Dans le cadre proposé, le recul est manifeste par rapport au fait que l'étude va être réalisée complètement et déposée sans avoir la possibilité d'avoir une interaction sur l'ampleur de l'étude, le contenu, les solutions alternatives, les variantes, etc.*

*En ce qui concerne le comité d'accompagnement, le cabinet a expliqué que le Gouvernement a jugé suffisant le fait d'imposer de devoir réaliser des rapports par un auteur agréé comme une réponse adéquate au recul significatif que la Cour a constaté.*

*La Commission estime que le comité d'accompagnement est un élément important relevé par la Cour constitutionnelle, à savoir la différence de régime procédural et la garantie procédurale qu'offre la validation par le comité d'accompagnement au contraire du rapport d'incidences.*

4.

*La Commission estime qu'il y a lieu d'entamer une réflexion sur une refonte plus globale des cas dans lesquels on évalue les incidences environnementales et les modalités de ces évaluations.*

*Ainsi, un certain nombre de dossiers ne demande pas d'étude d'incidences, par exemple la création d'une infrastructure comme une nouvelle ligne de tram ou encore un immeuble tour de logements de 40 étages avec 199 places de parking, alors que la tour va générer de nombreux problèmes (ombrage, vents, densité).*

*La Commission estime également qu'il faut avoir une discussion de fond sur l'intégration réelle des problématiques environnementales aux dossiers d'urbanisme mais avec une perspective pragmatique et de résultats. Dans beaucoup de dossiers, les EI n'ont servi que de caution à de très mauvais projets sans apporter d'amélioration aux projets existants.*

*Comme elle l'a fait dans son avis sur l'avant-projet de modification du CoBAT en 2016, la Commission demande de soumettre les projets de grande ampleur (toutes fonctions confondues) à une étude d'incidences. Ces projets peuvent, en effet, avoir des incidences importantes sur leur environnement urbain. La Commission demande de permettre une certaine souplesse dans les cas de reconversion d'immeubles de bureau en logement ou en équipement public. C'est-à-dire, de ne pas nécessairement soumettre à une étude d'incidences des projets qui vont dans le sens de la reconversion.*

*La Commission a pris note que le système de l'évaluation des EI se fera dans le cadre de l'évaluation du CoBAT. Elle regrette que le projet n'aborde pas la question de fond, mais uniquement de forme dans une pure perspective réparatrice.*

5.

*En conclusion, la Commission estime que le dossier est inabouti et ne fournit pas à ce stade de garanties suffisantes en matière de sécurité juridique.*

*Le gouvernement ne répond pas à toutes les objections de la Cour constitutionnelle. Il n'y a aucune garantie sur le contenu des études, sur le comité d'accompagnement, sur la présence d'une autorité environnementale, etc.*

*La Commission attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de revoir le système d'évaluation des incidences. Comme déjà indiqué dans son avis sur l'avant-projet de modification du CoBAT en 2016, elle est d'avis que le critère quantitatif n'est pas le seul élément nécessaire pour juger s'il faut étudier d'incidences ou non. Il faut, selon elle, prendre en compte une combinaison de facteurs pour que les projets arrivent en débat de manière appropriée et propose :*

- *D'une part, l'introduction de critères socio-urbanistiques au CoBAT pour mieux couvrir les projets qui nécessitent une étude d'incidences, de par leurs caractéristiques et celles de leur environnement urbain. L'annexe E transposant l'annexe III de la directive 2011/92/UE est un début de réflexion dans ce sens.*

*Il manque des critères plus environnementaux en rapport avec la nouvelle priorité n°1 qui va s'imposer à tous : la dérive climatique (lutte contre les effets et réduction de GES). Ces sujets sont des critères de choix pour accepter un projet ou non.*

- *D'autre part, la consultation des administrations compétences en mobilité pour examiner l'intérêt de réaliser des études plus poussées.*