

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.653 du 9 mai 2016

211.599/XV-2472

En cause :

la s.a. COTANCO,
ayant élu domicile chez
Me T. VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes M. KESTEMONT & Fr. DE MUYNCK, avocats,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 janvier 2014 par la s.a. Cotanco, qui tend à l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme G. MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 avril 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. BERTRAND, *loco* Me T. VANDENPUT, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Fr. DE MUYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme G. MARTOU, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 3 mai 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a arrêté le plan régional d'affectation du sol (PRAS). Par arrêté du 20 janvier 2011, le Gouvernement a soumis ce plan à modification partielle, «dans les limites fixées par le présent arrêté et dans les périmètres repris sur les plans ci-annexés». Le projet de modification partielle du PRAS et son rapport sur les incidences environnementales ont été adoptés par le Gouvernement le 29 mars 2012, puis soumis à enquête publique du 15 mai au 13 juillet. Lors de cette enquête publique, la requérante, qui exploite deux dépôts de produits pétroliers dont l'un (Cotanco I) est rue d'Aa n° 25 à Anderlecht, et l'autre (Cotanco II) digue du Canal n° 1-3 à Anderlecht également, a introduit une réclamation dans le cadre de laquelle elle faisait en substance valoir qu'il fallait:

- que ses activités soient maintenues en leur lieu actuel d'exploitation,
- ne pas inscrire les parcelles contiguës à ses sites d'exploitation en des zones d'entreprises en milieu urbain (ZEMU),
- opérer une évaluation des incidences plus approfondie des effets directs et indirects de la planologie en projet, en termes de compatibilité entre les activités Seveso qu'elle exploite et les fonctions urbanistiques éligibles dans les zones d'entreprises en milieu urbain prévues sur les parcelles contiguës,
- et analyser les alternatives potentielles d'implantations des fonctions éligibles en ZEMU.

À la suite de l'enquête publique, le projet a été amendé et son rapport sur les incidences environnementales (RIE) a fait l'objet d'un complément. Le 29 octobre, la Commission régionale de développement (CRD) a donné son avis sur le projet, ainsi que, le 17 avril 2013, la section de législation du Conseil d'État (avis n° 53.097/4).

Par arrêté du 2 mai 2013, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté la modification partielle du plan régional d'affectation du sol. Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* le 29 novembre (2^e éd.) (textes) et le 6 décembre (2^e éd.) (cartes). Il s'agit de l'acte attaqué.

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2, 3, 24 à 30 du CoBAT, du principe de bonne administration, ainsi que de l'erreur et de la contradiction dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'après un exposé de la jurisprudence, une citation de la réclamation qu'elle a introduite lors de l'enquête publique, du résumé qui en a été fait dans l'arrêté attaqué et de la réponse qui y a été donnée, elle expose en quoi celle-ci n'est, à son estime, pas adéquate; qu'en substance, elle soutient que, dans la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse ne répond pas adéquatement à la réclamation qu'elle a déposée spécialement à propos:

- de l'impact qu'aurait la suppression des deux sites de stockage de produits pétroliers qu'elle exploite à Anderlecht sur la mobilité régionale,
- de la nécessité d'apprécier, dès la modification du PRAS, la compatibilité avec les fonctions économiques et résidentielles admissibles en zone d'entreprises en milieu urbain (ZEMU) de ses deux sites, qui sont classés «Seveso»,
- ainsi que de la nécessité d'apprécier les alternatives potentielles;

qu'en ordre subsidiaire, elle expose que l'invocation de l'urgence et de l'impossibilité qui en découlerait de procéder aux analyses sollicitées dans sa réclamation doit être considérée comme inacceptable;

qu'en réplique, elle souligne tout d'abord qu'il lui aurait été fait savoir que la partie adverse, en concertation avec la commune d'Anderlecht, entend faire disparaître ses installations et plus précisément celles dites COTANCO II, sises le long du Quai de Biestebroek; qu'elle soutient notamment être persuadée qu'en cas de renouvellement de son permis d'environnement actuel, qui arrive à échéance le 19 décembre 2016, la commune d'Anderlecht introduira un recours devant le Collège d'Environnement et ensuite devant le Gouvernement; qu'elle expose en quoi elle estime que cet objectif ressort du projet de Plan Régional de Développement Durable, du projet de p.p.a.s. Biestebroek, du Masterplan et du projet de Plan Directeur du Canal; qu'elle considère que la réclamation qu'elle a déposée était précise et pertinente et que la partie adverse était tenue d'y répondre; qu'elle relève que cette dernière, dans l'acte attaqué, reste muette sur la nécessité de maintenir l'existence des 2 sites de stockage de la requérante aux 2 endroits considérés, au regard notamment des importants problèmes de mobilité que leur disparition ferait naître dans tout le périmètre régional, et qu'elle ne répond pas non plus à la critique concernant la décision d'ores et déjà prise selon elle de ne pas accorder le renouvellement de permis d'environnement, à tout le moins pour les installations Cotanco II sises au quai de Biestebroek, se contentant de renvoyer aux prescriptions générales 0.9 et 0.11 du PRAS et de soutenir que celles-ci assurent une protection au profit des activités existantes; qu'elle indique que les considérations développées par

la partie adverse sont formellement contredites par les éléments factuels qu'elle a développés en référence au projet de PRDD, au projet de p.p.a.s. Biestebroek ou encore au projet de plan directeur canal; qu'elle ajoute qu'il n'a pas non plus été répondu à son argument concernant la nécessité d'apprécier, dès l'adoption du PRAS démographique, et non ultérieurement lors de la délivrance d'autorisations individuelles, la compatibilité des sites Seveso qu'elle exploite avec les fonctions économiques et résidentielles éligibles dans les ZEMU, telles que prévues sur les parcelles voisines à celles qu'elle exploite, dès lors qu'elle considère que, contrairement à ce qu'elle allègue dans l'acte attaqué, la partie adverse a déjà décidé de ne pas autoriser le renouvellement de son permis d'environnement pour ses installations dites Cotanco II du Quai de Biestebroek, de sorte qu'il ne sera jamais nécessaire d'en analyser les conséquences éventuelles en rapport avec les nouvelles activités éligibles en ZEMU; qu'elle estime également que la partie adverse ne répond pas à l'argument concernant la nécessité d'apprécier les alternatives potentielles d'implantation de ces fonctions urbanistiques potentiellement incompatibles ou faiblement compatibles que sont, d'une part, les sites Seveso et, d'autre part, les sites voisins, destinés à recevoir des fonctions économiques ou résidentielles; qu'elle considère que l'urgence invoquée pour ne pas analyser les alternatives de localisation est inacceptable dès lors qu'un suivi du PRAS, conformément aux exigences du CoBAT, eut permis d'éviter toute urgence et qu'il ne peut se concevoir qu'un document planologique d'une telle importance soit avalisé dans l'urgence, sans analyse des alternatives de localisation ou d'implantation, sauf à commettre une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle ajoute que l'urgence est contredite par la tardiveté de la publication de l'acte attaqué au *Moniteur belge* et que l'argument selon lequel cette publication tardive s'expliquerait par la nécessité de lier l'acte attaqué à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme, ne tient pas, soulignant que si l'entrée en vigueur de cet arrêté est subordonnée à l'entrée en vigueur de l'acte attaqué (article 17), l'inverse n'est pas vrai;

que dans le dernier mémoire, elle insiste sur ce que la volonté «de la partie requérante» (lire «adverse») de supprimer les dépôts Cotanco est avérée et cite de nombreux arguments en ce sens; qu'elle répète que les critiques qu'elle avait émises dans sa réclamation à ce sujet n'ont pas reçu de réponse, pas plus que celles relatives à la nécessité d'évaluer la compatibilité des ZEMU avec les sites Seveso existants et les alternatives à l'implantation des ZEMU;

Considérant que les sites d'exploitation de la requérante sont situés au PRAS, l'un (Cotanco I) en zone d'industrie urbaine, l'autre (Cotanco II) en zone d'activité portuaire et de transport; que ces affectations ne sont pas modifiées par l'arrêté attaqué, mais que des zones proches, de l'autre côté du Canal face à Cotanco I, et de l'autre côté de la digue du Canal à hauteur de Cotanco II, sont désormais affectées en un nouveau type de zone créé par l'arrêté attaqué, à savoir en «zone d'entreprises en milieu urbain» (prescription 9bis du PRAS);

Considérant qu'en ce qui concerne les zones où sont implantées les installations de la requérante, une nouvelle prescription générale, numérotée 0.16, a été insérée dans le PRAS par l'arrêté attaqué, rédigée comme suit:

« 0.16. Les établissements visés à l'article 3 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ne peuvent être autorisés qu'en zones d'industries urbaines et en zones d'activités portuaires et de transport.

En outre, ils ne peuvent y être admis que moyennant le respect des conditions suivantes:

1° les actes et travaux sont soumis aux mesures particulières de publicité;

2° leur implantation est dûment motivée au regard de leur compatibilité avec les autres activités ou destinations de l'îlot concerné par le projet et des îlots avoisinants;

3° une attention particulière est portée à la nécessité de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements concernés et, d'autre part, les zones habitées, les immeubles et zones fréquentés par le public, les zones de loisir, les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible et, dans la mesure du possible, les voies de transports importantes.

La condition imposée au 3° de l'alinéa précédent est également d'application pour tout projet situé à proximité d'un établissement existant.»;

Considérant que cette disposition autorise expressément les activités du type de celles de la requérante;

Considérant que des parcelles proches des installations de la requérante sont placées par l'arrêté attaqué dans une ZEMU qui est régie par la prescription particulière 9bis rédigée comme suit:

« 9bis. Zone d'entreprises en milieu urbain

9bis.1 Ces zones sont affectées aux activités productives et aux services intégrés aux entreprises, à savoir les services "*business to business*", dont la superficie de plancher est limitée à 2.000 m² par immeuble.

L'augmentation de la superficie de plancher affectée aux activités productives et aux services intégrés aux entreprises peut être autorisée après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

9bis.2 Ces zones peuvent aussi être affectées aux logements, aux commerces, aux commerces de gros et aux équipements d'intérêt collectif ou de service public.

La superficie de plancher ne peut dépasser, par immeuble, 1000 m² pour les commerces autres que les grands commerces spécialisés, 2500 m² pour les commerces de gros et 3500 m² pour les grands commerces spécialisés.

L'augmentation des superficies de plancher peut être autorisée aux conditions suivantes:

1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques;

2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone;

3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

9bis.3 Les rez-de-chaussée des immeubles sont affectés aux activités productives, aux services intégrés aux entreprises, aux commerces et aux commerces de gros.

L'affectation des rez-de-chaussée aux logements peut être autorisée aux conditions suivantes:

1° Les conditions locales permettent cette affectation sans porter atteinte aux fonctions principales de la zone;

2° Les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

9bis.4 La réalisation d'un projet portant au moins sur 10.000 m² de superficie de plancher peut être autorisée moyennant le respect des conditions suivantes et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité:

1° Le projet prévoit d'affecter aux activités productives, aux services intégrés aux entreprises, aux commerces ou aux commerces de gros une superficie de plancher qui correspond, au minimum, à 90 % de l'emprise au sol du projet;

2° Le projet prévoit d'affecter au logement au minimum 40 % de la superficie de plancher.

9bis.5 Il peut être dérogé à la prescription 9bis.4 pour les travaux de transformation ou d'extension d'immeubles existants affectés principalement aux activités productives, aux services intégrés aux entreprises, aux commerces ou aux commerces de gros pour autant que les conditions suivantes soient réunies:

1° La transformation ou l'extension est nécessaire aux besoins de l'entreprise existante;

2° La transformation ou l'extension est dûment motivée par des raisons économiques et sociales;

3° Les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

9bis.6 Conditions générales pour toutes les affectations visées aux prescriptions 9bis.1 à 9bis.4:

1° Les projets permettent la structuration du tissu urbain;

2° La nature des activités doit être compatible avec les autres activités ou destinations de l'îlot concerné par le projet et des îlots avoisinants»;

Considérant que la dernière disposition de cette prescription impose notamment que les activités autorisées dans ces zones soient compatibles avec celles des îlots avoisinants; qu'à supposer que certaines activités ne soient pas compatibles avec celles de la requérante, aussi longtemps que celles-ci sont dûment autorisées, ce sont les activités projetées dans les ZEMU qui ne pourront être autorisées;

Considérant que la requérante avait, dans sa réclamation, exposé les raisons pour lesquelles il était, de son point de vue, nécessaire qu'elle puisse continuer à exercer ses activités; que la motivation de l'arrêté attaqué contient les passages suivants:

« Considérant qu'un réclamant demande de procéder à la réalisation d'un RIE complémentaire approfondi et soumis à une nouvelle enquête publique, avant d'affecter en ZEMU les zones contiguës au site

COTANCO II; Qu'un permis d'environnement a été octroyé pour ces activités jusqu'au 20 décembre 2022;

Que les deux dépôts COTANCO sont les seuls dépôts de stockage et de distribution de produits pétroliers sis au Sud de Bruxelles;

Que le réclamant relève également la présence à proximité d'une installation aérienne de pompage de gaz naturel sous haute pression appartenant la SA Fluxys, qui est incompatible avec la présence d'une ZEMU à proximité;

Que le réclamant estime que les incompatibilités potentielles entre le maintien des sites COTANCO et la création des ZEMU n'ont pas été correctement analysées;

Que le réclamant estime que le RIE n'a pas proposé d'alternatives ou voies de solution possibles (zones tampon, etc...);

Considérant l'avis de la CRD qui approuve la création de la prescription 0.16 et qui estime qu'il est judicieux de confier l'analyse des distances appropriées au cas par cas aux autorités délivrant les permis;

Que la CRD partage les préoccupations de certains réclamants quant aux implications de l'évolution de la législation en la matière, les critères Seveso étant amenés à englober plus d'entreprises qu'actuellement;

Qu'elle rappelle néanmoins que la clause de sauvegarde prévue à la prescription 0.9 du PRAS permet aux entreprises existantes de poursuivre et d'étendre leurs activités et que le premier alinéa de la prescription 0.16 ne s'applique ainsi que dans le cas de l'implantation de nouveaux établissements;

Considérant que le Gouvernement suit l'avis de la CRD et maintient dès lors inchangée la prescription 0.16;

Considérant que le RIE a étudié la problématique de l'existence de deux établissements Seveso (COTANCO I et II) dont les périmètres de protection couvrent partiellement le pôle de ZEMU "Biestebroek";

Qu'il n'est dès lors pas nécessaire de réaliser un RIE complémentaire;

Que comme le propose le RIE, il reviendra au Gouvernement de réfléchir à une réorganisation, à terme, des sites SEVESO;

...

Que des réclamants rappellent que la zone abrite trois entreprises Seveso concessionnaires du Port de Bruxelles, à savoir LUKOIL, situé à l'avant-port et COTANCO I et II situé au Bassin de Biestebroek;

Qu'ils s'inquiètent de la possibilité qu'auront ces entreprises de renouveler leur permis d'environnement au cas où l'affectation des îlots voisins en ZEMU serait confirmée;

Qu'ils font valoir que des périmètres de sécurité sont fixés par l'IBGE au sein desquels il est déconseillé de construire du logement, ce qui réduit fortement les potentialités d'urbanisation de ces zones;

Que la Commune d'Anderlecht demande de favoriser la délocalisation de l'entreprise Seveso afin de contribuer au développement et à la densification préconisée de la zone;

Qu'un réclamant demande un complément de RIE sur cette question et l'analyse de la cohabitation entre les entreprises Seveso et les futurs développements résidentiels;

f. PPAS

Considérant que la Commune d'Anderlecht signale qu'elle a entrepris la réalisation d'un p.p.a.s. "Biestebroek" qui reprend une partie des îlots affectés en ZEMU. Ce plan a pour objectif de qualifier le quartier en restructurant le tissu urbain;

...

Considérant que l'implantation de logements respectera le principe du bon aménagement des lieux et tiendra donc compte, le cas échéant, de la présence de stations de détente ou de conduites de gaz à haute tension;

Considérant que l'on relève la présence de deux entreprises "Seveso" dans le pôle;

Que toutefois l'entreprise Univar est amenée à déménager à court terme et l'entreprise Cotanco doit renouveler prochainement son permis d'environnement;

Que la définition des périmètres de sécurité est réalisée lors de la délivrance des permis d'environnement et analysée dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme;

Que l'analyse de la compatibilité des constructions et des entreprises Seveso est réalisée lors des études d'incidences;

...

c. Îlots sis entre la voie d'eau, la rue de Dante, la rue des Goujons et la rue de la Petite-Île (CDU)

Considérant qu'un réclamant relève que les travaux en cours relatifs au PRDD envisagent de déterminer l'implantation de centres de distribution urbaine (CDU) au sein de la Région. Certains îlots situés au sein du pôle Biestebroek pourraient être retenus à cette fin;

Qu'il demande de développer une stratégie d'accès à la voie d'eau et de maintenir l'affectation de ces îlots en ZIU;

Qu'un autre réclamant demande d'affecter certains de ces îlot en ZAPT;

Que la commune d'Anderlecht estime que le maintien de ces îlots en ZIU constituerait un frein à une restructuration du tissu urbain;

Considérant que la CRD estime qu'il faut maintenir ces îlots en ZIU ou les affecter en ZAPT;

Qu'elle insiste en effet sur l'importance d'y développer des entreprises en lien avec la voie d'eau et rappelle que le RIE a proposé d'affecter ces îlots en zone d'activités portuaires et de transport;

Qu'elle rappelle également que le Port a identifié la zone de Biestebroek comme stratégique pour le développement d'un Centre de Distribution Urbaine (CDU);

Que, par ailleurs, la présence de sites Seveso (Cotanco) rend difficile l'implantation de logements sur ces îlots;

Qu'elle attire également l'attention sur le fait que de nombreuses parcelles sont polluées, ce qui les rend peu propices au développement de logements accessibles;

Considérant que le Gouvernement est d'avis, comme la commune d'Anderlecht, qu'une affectation de ces îlots en ZEMU permettra d'y envisager une restructuration du tissu urbain;

Que le maintien de ces îlots en ZIU diminuerait les opportunités d'une requalification du site et la possibilité de lui conférer une nouvelle identité;

Que l'affectation de ces îlots en ZEMU n'empêche en rien une utilisation de la voie d'eau par les entreprises;

Qu'en ce qui concerne l'implantation d'un CDU, la réponse à cette question peut être trouvée plus haut (point 2.3.2. b.);

Qu'en ce qui concerne la présence d'une entreprise Seveso, une réponse à cette question a été donnée au point 2.3.1. a ci-dessus;

...

3.5. Considérant les îlots sis à Anderlecht:

- entre le square E. Vandervelde, la rue du Sel, le chemin de fer, la digue du Canal, le boulevard Industriel et le boulevard Paepsem;

- entre la rue des Deux Gares, la rue des Vétérinaires et le chemin de fer;

Que ces îlots sont actuellement affectés en zone d'industries urbaines;

Que ces îlots abritent de nombreuses parcelles en friche ou partiellement bâties;

Que la proximité d'équipements scolaires et d'une promenade plantée rend ce site particulièrement propice à l'implantation de logements;

Que l'on relève la présence de deux entreprises "Seveso" à proximité;

Que toutefois l'entreprise Univar est amenée à déménager à court terme et l'entreprise Cotanco doit renouveler prochainement son permis d'environnement;

Que cette zone est, dans sa grande majorité, située en zone d'accessibilité C du Titre VIII du RRU;

Que l'affectation en ZEMU permettra de restructurer la zone»;

Considérant qu'il ressort de cette motivation que l'arrêté attaqué ne compromet pas à court terme la poursuite des activités de la requérante; que diverses allusions sont faites, il est vrai, à la difficulté de faire coexister à proximité l'une de l'autre, une activité industrielle classée Seveso et les autres fonctions prévues en ZEMU, et au déménagement possible des activités de la requérante;

Considérant que la nécessité de maintenir les deux sites de stockage de produits pétroliers de la requérante est une question d'opportunité économique et non d'aménagement du territoire; que compte tenu de l'objet de l'arrêté attaqué, la motivation de celui-ci a pu se borner à citer l'avis de la CRD relative à la clause de sauvegarde prévue à la prescription 0.9 du PRAS, qui permet aux entreprises existantes de poursuivre et d'étendre leurs activités;

Considérant que la requérante est titulaire, pour son exploitation, d'autorisations qu'elle sait temporaires, et au renouvellement desquelles, le jour de l'échéance venu, elle n'a aucun droit; que s'il ressort du dossier que la commune d'Anderlecht ou certains de ses organes envisagent de s'opposer au renouvellement du permis d'environnement pour le site Cotanco II, l'arrêté attaqué ne peut être compris comme refusant d'ores et déjà ce renouvellement; qu'il ne peut être reproché à une commune de gérer son territoire en fonction d'intentions futures; qu'à supposer même que la commune d'Anderlecht ait dès à présent la volonté de s'opposer au renouvellement du permis d'exploiter de la requérante, il convient d'observer, d'une part, que ce point de vue devra être actualisé le jour où le permis en cours arrive à son terme, et d'autre part, que les décisions en la matière relèvent de l'I.B.G.E. et du Collège d'environnement;

Considérant que les autorisations environnementales en cours dont bénéficie la requérante ne sont pas remises en cause par l'arrêté attaqué; que l'urgence n'est évoquée dans la motivation de l'arrêté attaqué que pour justifier l'accroissement de la capacité de logement de la Région;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la directive 96/82/CE du Conseil du 09.12.1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et, plus particulièrement, de ses articles 1^{er} et 12, de la Directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et, plus particulièrement de ses articles 1^{er} à 6 et 8, ainsi que de ses annexes 1^{ère} et 2, du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) et, plus particulièrement, de ses articles 1^{er}, 2 et 3, 24 à 30, 142 à 148 ainsi que de son annexe C, de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions flamandes et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, tel que modifié par l'accord de coopération du 01.06.2006 et, plus particulièrement, son article 24, des principes de bonne administration, de prévention et de précaution, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'elle soutient que:

- le rapport sur les incidences environnementales qui a accompagné le projet de modification du PRAS n'a pas analysé les effets de l'inscription des ZEMU à proximité des deux sites «Seveso» qu'elle exploite, ni les mesures envisagées pour éviter et réduire les potentiels effets négatifs importants résultant de cette inscription ainsi que les solutions de substitution et alternatives envisagées;
- le fait que cette analyse ne sera réalisée que dans le cadre des demandes de permis qui seront introduites ultérieurement dans les zones concernées ne lui a pas permis, ainsi qu'aux autorités, d'intervenir dans la procédure en parfaite connaissance de cause;
- la motivation de l'acte attaqué ne résume pas, dans sa motivation, la manière dont les considérations environnementales liées à la proximité des deux sites «Seveso» qu'elle exploite avec les nouvelles ZEMU inscrites sur les parcelles voisines ont été intégrées dans le plan, ainsi que la manière dont le RIE, les avis et réclamations émis sur le projet de plan ont été pris en considération, ni les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions envisagées;

qu'en réplique, elle estime que:

- elle a exposé à suffisance en quoi les dispositions visées au moyen ont été violées par l'acte attaqué et elle relève que la partie adverse répond à chacune des critiques qu'elle a formulées;

- ces dispositions sont invocables directement;
 - elle a expliqué qu'en prenant l'acte attaqué, la partie adverse n'a pas respecté l'article 2 du CoBAT;
 - les articles 25 à 30 du CoBAT, notamment liés à la procédure de modification du PRAS, sont à lire en parallèle avec les articles 142 à 148 dudit Code, relatifs aux projets soumis à rapport d'incidences, ainsi qu'avec l'annexe C qui définit notamment les informations qui doivent figurer dans le rapport sur les incidences environnementales des plans;
 - les informations en question n'ont pas été prises en compte dans le cadre du rapport sur les incidences environnementales du PRAS Démographique;
 - le rapport sur les incidences environnementales du PRAS Démographique est lacunaire dès lors qu'il ne contient aucune considération relative à des éléments importants tels que l'analyse des effets directs et indirects de l'inscription des ZEMU à proximité de ses deux sites «Seveso», pas plus qu'il ne contient les mesures envisagées pour éviter ou réduire les potentiels effets négatifs importants résultant de cette inscription ou encore les principales solutions de substitution et alternatives proposées;
 - que les incidences environnementales d'un plan s'apprécient *a priori* au moment de l'adoption de celui-ci, et non *a posteriori*, comme le fait la partie adverse, qui tente d'indiquer que la cohabitation entre ses exploitations «Seveso» et les ZEMU est acceptable au regard du caractère peu inflammable des carburants stockés;
 - que l'acte attaqué ne résume pas, dans sa motivation, la manière dont les considérations environnementales liées à la proximité des sites Seveso exploités par la requérante avec les nouvelles ZEMU inscrites sur les parcelles voisines ont été intégrées dans le plan ni la manière dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis, les réclamations et observations émis sur le projet de plan ont été pris en considération ainsi que les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées;
- qu'elle répète cette argumentation en l'étoffant dans le dernier mémoire;

Considérant qu'ainsi qu'il a été constaté lors de l'examen du premier moyen, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la problématique de l'existence des deux établissements Seveso de la requérante dont les périmètres de protection couvrent partiellement le pôle de ZEMU «Biestebroeck» a bien été examinée; que le rapport sur l'évaluation des incidences environnementales sur lequel s'est fondée la partie adverse indique notamment ce qui suit:

« Dans les faits, notons que l'étude Tractebel Engineering recommande l'exclusion de logement dans un périmètre de 50 m autour des sites SEVESO. L'IBGE tend à ne pas densifier le logement et les activités sensibles au sein de ces périmètres circulaires. Toutefois le maintien des activités existantes est généralement autorisé. Il s'agit là d'une règle générale qui n'est pas absolue, le renforcement de certaines activités peut être envisagé moyennant une intégration du risque au

niveau de la conception du projet. Il s'agira alors d'offrir toutes les garanties réelles que le risque lié au site SEVESO est maîtrisé par le projet qui se développe dans son voisinage. Des mesures spécifiques, identifiées au cas par cas, sont donc susceptibles de se voir appliquées à n'importe quel projet s'implantant dans le voisinage d'un site SEVESO (par exemple, l'absence de fenêtres ou un renforcement de certaines structures en direction du site SEVESO, une organisation précise des chemins d'évacuation des bâtiments, etc. peuvent être requis).»;

que ce rapport contient également des cartes montrant les limites de ce périmètre de 50 m autour des sites «Seveso» et les parcelles pour lesquelles toute demande de permis d'urbanisme est soumise à l'avis préalable de l'IBGE; que le RIE a procédé à une évaluation générale appropriée des incidences environnementales de l'implantation, à proximité des installations «Seveso» sises sur le site, de la future ZEMU, sans que la requérante n'établisse qu'il lui était nécessaire d'examiner en détail à ce stade les incidences potentielles de toutes les affectations qui pourront être autorisées dans la nouvelle zone, cette évaluation spécifique devant se faire dans le cadre des futures demandes de permis; que, compte tenu de la diversité des affectations admissibles dans une ZEMU, il n'aurait pas été raisonnable d'envisager, au stade de la modification du PRAS, toutes les possibilités, et ce particulièrement alors que le maintien sur place des activités de la requérante n'est, à terme, pas certain, quand bien même il s'agit là d'une hypothèse que la requérante combat;

Considérant que les motifs de l'acte attaqué concernant la nouvelle prescription 0.16, les ZEMU en général, le choix de changer l'affectation d'une partie des ZIU pour en faire des ZEMU et le choix du «pôle Biestebroeck» en particulier reflètent la prise en considération des incidences environnementales du projet et permettent de comprendre les raisons pour lesquelles certains avis ou réclamations soulevés lors de l'enquête publique n'ont pas été suivis; que rien n'indique que le RIE n'aurait pas rempli son but qui était d'éclairer l'autorité sur les risques de préjudices pour l'environnement, comme le prescrivent les dispositions visées au moyen, ni que la partie adverse n'aurait pas pu être en mesure de prendre sa décision en toute connaissance de cause; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 1^{er} à 3, 21 et 24 à 30 du CoBAT, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002, arrêtant le plan régional de développement, de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche à la partie adverse d'avoir adopté l'acte attaqué sans avoir préalablement adopté le Plan Régional de Développement Durable (PRDD), le plan Canal et le Master plan préalable à l'adoption d'un PPAS pour le pôle Biestebroeck; qu'elle y voit une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle soutient que la motivation de l'acte attaqué n'expose pas en quoi celui-ci s'inscrit dans les orientations du PRD ou, à défaut,

quelles sont les raisons qui justifient de s'en écarter et affirme que l'acte attaqué ne précise pas les modalités de son suivi, comme l'impose l'article 26, alinéa 2, du CoBAT;

Considérant qu'en réplique, elle relève notamment que l'article 2 du CoBAT dispose que le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité, notamment par la gestion qualitative du cadre de vie et par l'utilisation parcimonieuse du sol et que les développements exposés à l'appui du troisième moyen, démontrant l'absence de motivation formelle de l'acte attaqué relativement à la prise en compte des orientations du PRD et PRDD, démontrent à suffisance que ces objectifs n'ont pas été pris en compte par la partie adverse lors de l'adoption de l'acte attaqué; qu'elle maintient que l'urgence invoquée par la partie adverse pour l'adoption du PRAS Démographique n'est pas justifiée, ou à tout le moins, est fondée sur un motif non pertinent, à savoir l'entrée en vigueur concomitante de l'acte attaqué et du nouvel arrêté relatif aux charges d'urbanisme; qu'elle considère que rien ne justifiait que l'acte attaqué soit adopté sans attendre l'adoption définitive du PRDD et qu'il en va de même pour la finalisation du plan directeur «Canal» qui fut présentée au MIPIM en mars 2014, et au master plan du PPAS «Biesterbroeck», lequel fut également finalisé en mars 2014; qu'elle ajoute qu'il appartient à la partie adverse seule, en application des articles 24, § 1^{er}, et 21, alinéa 2, du CoBAT, de démontrer que le PRAS Démographique s'inscrit dans les orientations du PRD en vigueur le jour de son adoption, sauf à motiver formellement les raisons pour lesquelles le PRAS décide de s'en écarter; qu'elle constate que l'acte attaqué n'est pas formellement motivé sur ce point, par référence aux installations de la requérante et aux ZEMU dorénavant inscrites sur les parcelles voisines; qu'elle reproche à l'acte attaqué de ne pas préciser la teneur du rapport sur les incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du PRAS, ni la manière dont il aurait été pris en considération;

Considérant que l'arrêté attaqué, dans ses «remarques non localisées», sous le sous-titre «1.2. Méthodologie/alternatives/manquements», porte ce qui suit:

« Considérant que certains réclamants remettent en cause la décision de procéder à une modification partielle du PRAS et l'urgence en vertu de laquelle cette modification est effectuée;

Que certains d'entre eux estiment que d'autres mesures devraient être adoptées pour répondre aux besoins de la Région; que de nombreux réclamants évoquent, à ce sujet, les options relatives à la densification du bâti, à la transformation d'immeubles vides ou de bureaux en logement, à l'utilisation prioritaire des réserves foncières, au développement des ZIR ou encore au rehaussement des bâtiments existants;

Que d'autres avancent que la modification doit être précédée d'une évaluation du PRAS et fondée sur des paramètres clairs;

Que d'autres encore estiment que les raisons qui ont poussé le Gouvernement à décider de cette modification ne sont soit pas démontrées, soit pas pertinentes, soit fondées sur des études ou constats erronés;

Que certains réclamants s'interrogent sur les bases objectives retenues par le Gouvernement pour choisir les sites soumis à révision;

Que d'autres réclaments s'inquiètent de la remise en question des engagements du Gouvernement manifestés auparavant, lors des travaux relatifs au PRDD;

Que d'autres, enfin, relèvent que l'un des objectifs du projet de PRAS est de permettre la mise en œuvre du plan de développement international, que ce plan n'a pas fait l'objet d'une consultation du public et qu'aucune réponse n'est apportée au fait que seules deux zones stratégiques du PDI sont mises ici en œuvre;

Considérant que la CRD souscrit à certains de ces arguments;

Qu'elle estime que le projet de PRAS doit s'appuyer sur une analyse stratégique préalable, accompagnée d'une analyse technique de faisabilité (où, comment, ...);

Qu'elle avance le fait que le PRAS doit être la traduction d'un projet de ville développé dans le PRDD et qu'une évaluation préalable du PRAS 2001 doit être réalisée dans ce cadre;

Qu'elle s'interroge sur la pertinence des projections démographiques et des chiffres de référence avancés pour le calcul du potentiel foncier;

Qu'elle regrette le manque de données sur la composition socio-économique du boom démographique qui permettraient d'objectiver les besoins, ventilés en fonction du type de logement et la précipitation avec laquelle le Gouvernement a agi;

Considérant que la CRD partage également les remarques portant sur la nécessité de travailler sur des alternatives telles que la densification, la réalisation de logement dans les ZIR;

Que la CRD partage en outre la position relative au manque de justification du Gouvernement quant au choix d'ouvrir seulement deux zones du PDI sur la dizaine envisagée par ce plan;

Que la CRD estime que la question de la relocalisation et du développement des activités industrielles aurait dû être étudiée, nonobstant la volonté du Gouvernement d'introduire la mixité urbaine dans des zones affectées aujourd'hui à l'activité économique;

Qu'elle estime enfin que le Gouvernement doit envisager une répartition de l'effort d'accueil de la population dans le cadre d'une vision métropolitaine qui dépasse le territoire de la Région;

Considérant, quant à la méthode adoptée, que l'ordonnance du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'aménagement du territoire a modifié l'article 27 du Code pour, selon l'exposé des motifs du projet d'ordonnance, "autoriser sans discussion la possibilité de réviser le PRAS sans que sa modification doive nécessairement avoir été prévue par le PRD" (*Doc. parl.*, s.o. 2008/2009, n° A-527/1, p. 4);

Que l'exposé des motifs rappelle également (*Ibid.*, p. 12) que l'ancien libellé de l'article 27 prêtait à controverse dès lors qu'il pouvait "être interprété dans le sens qu'une modification ne pourrait être envisagée au plan régional d'affectation du sol que si le plan régional de développement le prévoyait. Cette interprétation ne peut être suivie à peine d'alourdir considérablement la procédure de modification du plan régional d'affectation du sol et ne trouve d'ailleurs pas appui dans les travaux préparatoires de l'ordonnance précitée du 16 juillet 1998. Au contraire, ceux-ci indiquent que nonobstant la portée purement indicative désormais attribuée au plan régional de développement, celui-ci peut le cas échéant indiquer qu'il y aura lieu de modifier le plan régional d'affectation du sol sur un point particulier avec pour effet de contraindre le Gouvernement à adopter, dans cette hypothèse, le projet modifiant le

plan d'affectation du sol dans le délai prescrit de douze mois à compter de l'adoption du plan régional de développement (*Doc. parl.* s.o. 1997/1998, n° A-263/2, p. 12) mais sans que cela n'empêche le Gouvernement de décider la modification du plan régional d'affectation du sol d'initiative et à tout moment.

(...) les deux hypothèses pouvant se présenter seront clairement réglées:

- soit le Gouvernement décide de modifier le PRAS. Dans ce cas, il n'est lié par aucun délai ni objet particulier et décide d'initiative par arrêté motivé d'entamer la procédure de modification;

- soit le PRD indique qu'il y a lieu de modifier le PRAS. En ce cas, le Gouvernement doit adopter le projet modifiant le PRAS sur les objets indiqués par le PRD dans les douze mois qui suivent l'adoption du PRD, ce délai demeurant, comme par le passé, un délai d'ordre."

Considérant, sur la base des principes qui viennent d'être rappelés, que le Gouvernement a décidé d'agir en parallèle, de deux manières:

- à moyen et à long termes, en entamant l'élaboration d'un nouveau plan régional de développement, dit "durable", qui, sur la base du projet de ville qu'il consacrera, déterminera les adaptations éventuelles à apporter au PRAS en vue d'atteindre les objectifs qui auront été fixés;

- à court terme, en décidant de modifier partiellement le PRAS en vue de contribuer à répondre, dans les limites que le CoBAT assigne au PRAS, à certains besoins urgents qui ont été identifiés (réponse planologique à la pression démographique que connaît la Région et aux projets de réurbanisation de la zone Delta et du Plateau du Heysel) et auxquels la Région doit pouvoir faire face sans délai;

Considérant que, par ailleurs, dans le cadre de cette action à court terme, le Gouvernement est conscient du fait que la modification partielle du PRAS ne suffira pas, à elle seule, à apporter une réponse complète aux urgences qui ont été identifiées;

Que la pertinence de la modification d'autres règlements, qui portent sur d'autres aspects de la politique de l'aménagement du territoire, voire sur d'autres politiques connexes (par exemple: la densification, l'augmentation des gabarits ou la gestion des bâtiments vides), devra également être étudiée;

Que la modification partielle du PRAS a toutefois été jugée prioritaire au regard:

- de la primauté hiérarchique du PRAS;

- de l'importance de l'impact positif sur les besoins urgents identifiés qu'est déjà susceptible d'avoir, en elle-même, la modification partielle du PRAS;

Considérant, quant à la portée de la modification partielle du PRAS, que le Gouvernement a défini la mesure dans laquelle il entendait modifier le PRAS par son arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du plan régional d'affectation du sol;

Que, ce faisant, il a posé le cadre de l'action qu'il entend mener en justifiant celle-ci par les besoins qu'il a identifiés et auxquels il estime indispensable d'apporter rapidement une réponse;

Que ce cadre a notamment déterminé l'ampleur de l'actualisation des situations existantes de fait et de droit, le champ d'étude du rapport sur les incidences environnementales (RIE) et la portée de l'enquête publique;

Que parmi les modifications qui ont été suggérées à l'occasion de l'enquête publique et de la consultation des différentes instances concernées, celles qui n'entrent pas dans le champ de l'arrêté du 20

janvier 2011 et les étapes de la procédure qui en ont découlé ne peuvent donc être prises en considération dans le cadre de la présente procédure de modification;

Considérant, quant à la pertinence des projections démographiques et foncières, que l'exposé des motifs du projet de modification partielle du PRAS arrêté par le Gouvernement le 29 mars 2012 se base sur les données du bureau du Plan en termes de démographie;

Qu'au moment de l'adoption de l'arrêté d'ouverture partielle du PRAS, le bureau du Plan prévoyait une augmentation d'environ 140 000 habitants entre 2010 et 2020 ainsi qu'une croissance continue jusqu'en 2040;

Que cette croissance s'explique en partie par un solde naturel en croissance constante depuis 1995 et qui, selon le bureau du plan, restera positif jusqu'en 2060;

Que ces projections démographiques ont depuis été revues à la hausse avec une croissance estimée d'environ 180 000 habitants d'ici 2020;

Que ces chiffres actualisés confirment la nécessité de modifier sans délai le PRAS;

Considérant, en ce qui concerne l'estimation du potentiel du foncier bruxellois et de son potentiel d'accueil en habitants, que l'étude préalable à l'élaboration du projet de modification partielle du PRAS s'est basée sur des hypothèses raisonnables, établies en fonction des densités moyennes de logements à l'hectare suivant les types de territoires;

Que, comme l'énonce l'exposé des motifs du projet de modification du PRAS, il a été considéré que dans les territoires centraux et de première couronne, la densité à prendre en compte était d'au moins 100 logements à l'hectare; que, dans les territoires plus extérieurs, cette densité est ramenée à 50 log/ha; que ces deux densités doivent être considérées comme des densités moyennes minimum;

Que le potentiel obtenu par cette étude est donc une estimation, et ne correspond pas à la capacité d'accueil globale du territoire bruxellois (il ne prend pas en compte la capacité de densification du tissu urbain ou plus simplement les immeubles vides) mais donne par contre un point de vue assez clair sur la limitation du foncier disponible et, de ce fait, sur la nécessité d'approfondir une série de pistes en vue d'accroître le potentiel d'accueil de nouveaux habitants;

Considérant, en ce qui concerne les remarques relatives aux alternatives envisagées, qu'une des pistes choisies par le Gouvernement a été de revoir, à travers la modification partielle du PRAS, l'aspect "monofonctionnel" de certaines zones;

Considérant que la modification partielle du PRAS représente donc une partie des solutions au défi démographique;

Que d'autres politiques et d'autres outils, notamment le PRDD, doivent être mis en œuvre afin d'intégrer d'autres réflexions: la problématique des immeubles vides, la densification de parcelles ou éléments de bâtis existants via une rationalisation et une occupation adaptée de l'espace disponible, *etc.*»;

Considérant que ce passage explicite notamment les raisons pour lesquelles la partie adverse a choisi de lancer une modification du PRAS sans adapter préalablement le PRD; que cette manière de procéder ne contrevient à aucune disposition; que l'urgence de procéder à l'adaptation du PRAS y est également

justifiée par la pression démographique que connaît la Région, d'une part, et par les projets de réurbanisation des zones Delta et du Plateau du Heysel, d'autre part; que rien ne l'obligeait à attendre la finalisation du «Plan Canal» et du «Master plan préalable à l'adoption d'un PPAS pour le pôle Biestebroeck», qui ne sont pas des documents officiels;

Considérant que la requérante n'indique pas en quoi l'arrêté attaqué ne s'inscrirait pas dans les orientations du PRD ni quelle motivation spécifique aurait été requise;

Considérant qu'il est exact que l'acte attaqué ne précise pas les modalités de son suivi, comme l'impose l'article 26, alinéa 2, du CoBAT; qu'il n'apparaît toutefois pas que cette omission ait été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, qu'elle ait privé les intéressés d'une garantie ou ait eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte; qu'en application de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, elle n'est pas de nature à entraîner une annulation;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
neuf mai deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY