

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.685 du 10 mai 2016

211.478/XV-2464

En cause : **l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles,**
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
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 28 janvier 2014 par l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles, qui sollicite 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 (*M.B.* du 29 novembre 2013 et du 6 décembre 2013);
- de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2012 adoptant le projet de modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 [...]»;

Vu l'arrêt n° 232.513 du 8 octobre 2015 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction;

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

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

Vu l'ordonnance du 29 mars 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, Me M. KESTEMONT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Par un arrêté du 20 janvier 2011, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide ce qui suit (article 1^{er}): «Le plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 est soumis 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 plan régional d'affectation du sol (PRAS) et le rapport sur ses incidences environnementales sont adoptés par le Gouvernement le 29 mars 2012.

Il s'agit du second acte attaqué.

Le projet de plan et le rapport sur les incidences environnementales sont soumis à enquête publique dans l'ensemble des communes de la Région du 15 mai au 13 juillet 2012.

Le rapport sur les incidences environnementales du projet fait référence, dans les termes suivants, à une étude préparatoire :

«Une étude préparatoire au projet de modification du PRAS a été confiée au bureau MSA – IGEAT.

Le contenu de cette étude portait sur deux aspects principaux :

- d'une part l'établissement d'un état des lieux du foncier disponible en vue de réaliser du logement suivant les prescriptions graphiques et littérales en vigueur (PRAS 2001);

- d'autre part, il vise à identifier des pistes permettant d'augmenter l'offre destinée à accueillir du logement».

En mai 2012, la requérante sollicite en vain de l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement (A.A.T.L.) la communication de l'étude du bureau MSA-IGEAT. Le 12 juin, elle introduit une demande de reconsidération auprès de l'A.A.T.L., ainsi qu'une demande d'avis auprès de la Commission régionale d'accès aux documents administratifs sur pied de l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration.

Informée de la demande d'avis, l'A.A.T.L. justifie son refus d'accès à l'information demandée par les arguments suivants :

«1. Confidentialité des données (art 11, § 2, 6° dans ord. Publicité 2004 et ord. 1995 art. 10, § 1, 7°). En effet, la raison principale invoquée par nous c'est la confidentialité à garantir de données qui ont une portée individuelle. Toutes les données à portée non individuelle ont par ailleurs déjà été rendues publiques dans l'arrêté du gouvernement et lors de l'enquête publique (brochure sur le projet de PRAS, exposés, etc.)

2. À titre subsidiaire, l'étude n'est pas une information environnementale au sens de l'article 3, 2° de l'ord. du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale.

3. À titre tout à fait subsidiaire, l'Autorité administrative peut rejeter la demande de communication d'un document en sa possession, sur le pied de l'article 10, § 2, 3°, de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'Administration si la divulgation de ce document risque de porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement. En la présente espèce, le PRAS est encore dans une phase préparatoire. Les documents utilisés par le Gouvernement et sur lesquels le Gouvernement pourrait se fonder pour l'établissement définitif de son projet ne sont donc pas soumis à la publicité au sens de l'ordonnance.»

Le 11 juillet, la Commission régionale d'accès aux documents administratifs émet son avis au terme duquel elle conclut que l'étude doit être donnée en consultation à l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles.

L'autorité administrative concernée n'a pas communiqué sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération dans les 15 jours de la réception de cet avis. Elle est dès lors réputée avoir rejeté la demande en application de l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 précitée. Ce rejet implicite est censuré par le Conseil d'État dans son arrêt n° 225.066 du 10 octobre 2013.

Entre-temps, les communes d'Anderlecht, d'Auderghem, de Berchem-Sainte-Agathe, la ville de Bruxelles, les communes d'Evere, de Forest, de Ganshoren, d'Ixelles, de Jette, de Koekelberg, de Molenbeek-Saint-Jean, de Saint-Gilles, de

Saint-Josse-ten-Noode, de Schaerbeek, d'Uccle, de Watermael-Boitsfort, de Woluwe-Saint-Lambert et de Woluwe-Saint-Pierre émettent leur avis aux mois de juin et juillet 2012.

Selon le préambule de l'arrêté du 2 mai 2013, diverses instances sont consultées dont la Commission régionale de la mobilité, la Commission royale des monuments et des sites, le Conseil économique et social, le Conseil de l'environnement, le Conseil consultatif du logement, l'A.A.T.L. et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement. La Région flamande aurait émis un avis en date du 6 juillet 2012.

La Commission régionale de développement transmet son avis au Gouvernement en date du 29 octobre 2012.

Après avoir recueilli l'avis de la section de législation du Conseil d'État, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte, par un arrêté du 2 mai 2013, la modification partielle du plan régional d'affectation du sol.

Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* des 29 novembre et 6 décembre 2013. Il s'agit du premier acte attaqué;

Considérant que la requérante prend, dans son mémoire en réplique, un moyen nouveau de la violation des articles 2, 3, 25 à 27 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), de l'article 21 des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, de l'article 6, §§ 2 et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, du principe de l'utilité de l'enquête publique et des consultations, et de l'excès de pouvoir;

qu'elle relève que le dossier administratif déposé est incomplet, de sorte qu'il ne peut notamment pas être établi que les éléments factuels qu'invoque la partie adverse sont établis, ni qu'elle a dûment pris en considération les avis émis au cours de la procédure d'élaboration des actes attaqués; qu'elle critique le défaut de production de divers avis ainsi que de l'étude préparatoire confiée au bureau MSA – IGEAT;

Considérant que la partie adverse ne donne aucune réponse à ce moyen;

Considérant que, par ailleurs, la requérante soulève un premier moyen dans lequel elle soutient notamment que la partie adverse a méconnu les exigences de participation du public requise en application de l'article 25, § 4, du CoBAT, de l'article 6 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 des articles 6 et 7 de la Convention d'Aarhus, en ne soumettant

pas à l'enquête publique l'étude préparatoire MSA-IGEAT, étude qui selon elle est inhérente à la caractérisation de la situation existante;

Considérant que la partie adverse répond notamment, sur ce point, en renvoyant à la motivation du premier acte attaqué, qui indique que la Commission régionale de développement (C.R.D.) a eu accès à l'ensemble des études qui ont servi de fondement au projet de modification partielle du PRAS et qu'elle a pu formuler son avis en connaissance de cause;

Considérant qu'il ressort de l'article 21, alinéas 3 et 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 6 du règlement général de procédure que la partie adverse, ou l'autorité qui le détient, est tenue de déposer un dossier administratif complet, comprenant l'ensemble des pièces sur lesquelles elle s'est fondée pour prendre sa décision, et qu'elle ne peut se réserver le droit de choisir quelles sont les pièces qui seront soumises au débat contradictoire; que c'est son intégralité qui doit être transmise au greffe en même temps que le mémoire en réponse, et qu'il n'appartient pas à la partie adverse d'opérer un tri parmi les pièces composant ce dossier administratif, et de décider ainsi de ce qui est utile au Conseil d'État pour apprécier la régularité de la décision attaquée; que le résumé de pièces ou d'avis dans le dossier administratif ne pallie pas le défaut de production de ces pièces elles-mêmes;

Considérant que le dossier administratif déposé est incomplet; que ce constat ne justifie pas de faire droit au recours, dès lors que l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit seulement qu'à défaut de transmission du dossier, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts; que, toutefois, il y a lieu d'ordonner à la partie adverse de produire toutes les pièces sur lesquelles se fondent les actes attaqués, le cas échéant sous réserve de demander la confidentialité de certaines d'entre elles;

Considérant que devraient figurer au dossier administratif, au moins tous les avis cités au préambule du premier acte attaqué;

Considérant, d'autre part, que l'étude préparatoire que la partie adverse a confiée au bureau MSA-IGEAT a été commandée spécialement par la partie adverse pour l'éclairer sur les données foncières à prendre en considération, et qu'elle est citée dans le dossier administratif comme un élément important à l'appui de l'adoption des actes attaqués; que sa méthodologie et ses résultats ont été retracés dans le second acte attaqué (pp. 3 à 6) ainsi que dans le rapport sur les incidences environnementales (volume I, partie 1, point 1.2), et que ses résultats sont également présentés dans l'avis de la C.R.D. (*Moniteur belge*, 6 décembre 2013, pp. 96.397 et s.); que la portée

de ces résumés ne peut être appréciée par le Conseil d'État, à défaut de disposer de l'étude elle-même; que la production de celle-ci apparaît dès lors utile à l'examen du présent recours;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats et d'ordonner la production des pièces complémentaires, comme il est indiqué au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Il est ordonné à la partie adverse de compléter le dossier administratif, au plus tard soixante jours après la notification du présent arrêt, par la production des avis suivants, cités au préambule du premier acte attaqué :

- Les avis des communes d'Anderlecht, d'Auderghem, de Berchem-Sainte-Agathe, de la Ville de Bruxelles, des communes d'Evere, de Forest, de Ganshoren, d'Ixelles, de Jette, de Koekelberg, de Molenbeek-Saint-Jean, de Saint-Gilles, de Saint-Josse-ten-Noode, de Schaerbeek, d'Uccle, de Watermael-Boitsfort, de Woluwe-Saint-Lambert et de Woluwe-Saint-Pierre, émis aux mois de juin et juillet 2012;
- L'avis de la Commission régionale de la mobilité, émis le 21 juin 2012;
- L'avis de la Commission royale des monuments et des sites, émis le 27 juin 2012;
- L'avis du Conseil économique et social, émis le 2 juillet 2012;
- L'avis du Conseil de l'environnement, émis le 4 juillet 2012;
- L'avis du Conseil consultatif du logement, émis le 29 juin 2012;
- L'avis de l'A.A.T.L., émis le 13 juillet 2012;
- L'avis de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, émis le 5 juillet 2012;
- L'avis de la Région flamande, émis le 6 juillet 2012.

Article 3.

Il est ordonné à la partie adverse de déposer, dans le même délai, l'étude préparatoire au projet de modification partielle du PRAS, réalisée en 2011 par le bureau MSA-IGEAT et relative au potentiel foncier résidentiel.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY