

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 237.528 du 1^{er} mars 2017

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
et Fr. DE MUYNCK, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

I. Objet du recours

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 (*M.B.* du 3 mars 2011)»;

II. Procédure

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

Vu l'arrêt n° 234.685 du 10 mai 2016 rouvrant les débats, ordonnant à la partie adverse de compléter le dossier administratif, de déposer l'étude préparatoire au projet de modification partielle du PRAS réalisée en 2011 par le bureau MSA-IGEAT et relative au potentiel foncier résidentiel, et réservant les dépens;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 11 octobre 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Fr. DE MUYNCK, avocat, comparaissant 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;

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 234.685, du 10 mai 2016, auquel il y a lieu de se référer;

IV. Recevabilité

A. Argumentation des parties

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué, qu'elle qualifie de préparatoire; qu'elle estime que la requérante n'expose pas en quoi il produirait des effets juridiques qui lui seraient préjudiciables;

Considérant que la requérante réplique en indiquant, sans l'explicitier, qu'elle développe des critiques de légalité à l'encontre de cet acte;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le second acte attaqué a pour objet de fixer le projet de modification partielle du plan régional d'affectation du sol (PRAS) qui a débouché sur l'adoption du premier acte attaqué; que la requérante n'identifie pas quel effet juridique s'attacherait spécifiquement à cet arrêté adoptant un projet, et dont la

légalité peut en tout état de cause être critiquée dans le cadre d'un recours dirigé contre le premier acte attaqué; que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué;

V. Perte d'objet partielle

Considérant, d'office, que le premier acte attaqué a fait l'objet d'une annulation partielle prononcée par l'arrêt n° 233.147 du 7 décembre 2015; que cet arrêt annule l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 en tant qu'il vise la zone d'intérêt régional (Z.I.R.) n° 15 - Heysel en ce compris la prescription particulière G 18 dans la mesure où elle a trait à cette Z.I.R. n° 15 - Heysel; que, dans cette mesure, le recours n'a plus d'objet;

VI. Moyens

A. Moyen nouveau du mémoire en réplique

Considérant qu'à la suite de l'arrêt n° 234.685, précité, la partie adverse a déposé les pièces visées en son dispositif; que le dossier administratif est ainsi complété; qu'il y a lieu de rejeter le moyen nouveau soulevé dans le mémoire en réplique;

B. Premier moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2, 3, 25 à 27 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 6, §§ 3, 4 et 8 et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, de la violation du principe d'utilité de l'enquête publique et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que la modification décidée n'est pas adéquatement justifiée, que la procédure suivie n'a pas permis au public de participer en pleine connaissance de cause et que la partie adverse n'a pas répondu adéquatement à l'avis de la Commission Régionale de Développement (C.R.D.); qu'elle rappelle que la modification partielle du plan par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 a pour objectif déclaré, d'une part, de renforcer la fonction de capitale belge et européenne de la Région de Bruxelles-Capitale par l'aménagement de zones stratégiques et, d'autre part, de répondre à l'essor démographique prévu; qu'elle développe trois griefs pouvant être traités comme trois branches du moyen;

qu'en une première branche, elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir fait précéder les actes attaqués d'une évaluation du PRAS de 2001 et d'une mise à jour des situations existantes de fait et de droit; qu'elle constate que la modification

décidée se fonde sur les données du Bureau du Plan en termes de démographie ainsi que sur la réalisation d'une étude préalable en ce qui concerne l'estimation du potentiel foncier bruxellois, mais sans évaluation préalable du PRAS existant; qu'elle relève avoir notamment souligné ce point lors de l'enquête publique et se réfère à l'avis de la C.R.D. qui avait mis en évidence des points précis à évaluer, spécialement les potentialités non mises en œuvre des Z.I.R.; qu'elle considère que l'acte attaqué ne répond pas à ces observations;

qu'en une deuxième branche du moyen, la requérante soutient que la démarche opérée pour appréhender les besoins en logement est inadéquate, dès lors que les seules données démographiques citées se limitent aux chiffres globaux fournis par l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), alors qu'il existe d'autres études qui apportent des informations plus précises; qu'elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir évalué les besoins en logements sur la base de toutes les études existantes et du type de logements dont les habitants de la Région ont réellement besoin, soit des logements adaptés et abordables pour les familles à petits revenus y compris des familles nombreuses, et non des appartements de 90 m² occupés en moyenne par 2,05 habitants; qu'elle estime que l'acte attaqué ne répond pas de manière adéquate aux critiques soulevées sur ce point dès l'enquête publique;

qu'en une troisième branche, elle affirme que l'étude préalable MSA-IGEAT aurait dû être soumise à l'enquête publique, alors qu'au contraire la partie adverse lui a refusé l'accès à ce document; qu'elle considère qu'un simple résumé de cette étude ne permet pas aux tiers et aux instances intéressées de vérifier les données recueillies, la méthodologie appliquée, le raisonnement effectué, et les évaluations réalisées, afin d'apprécier si les modifications projetées sont adéquates;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, elle développe les raisons pour lesquelles elle est recevable à invoquer la violation de la directive 2001/42/CE, dès lors que, dans le cadre du contentieux objectif, la question n'est pas de savoir si la directive concède des droits particuliers aux individus, mais bien de vérifier si une norme de droit interne est compatible avec une norme hiérarchiquement supérieure; que, selon elle, il s'agit alors d'invocabilité directe («*invocabilité d'exclusion*») de la directive, indépendamment d'un éventuel effet direct; qu'elle souligne que, dans son arrêt du 19 septembre 2000 (C-287/98), la Cour de justice reconnaît que les dispositions pertinentes de la directive peuvent «être prises en considération par le juge national en vue de contrôler si le législateur national est resté dans les limites de la marge d'appréciation tracée par la directive» (n° 38) et ce, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si lesdites dispositions ont ou non un effet direct et rappelle que, dans certains arrêts, le Conseil d'État a déjà admis que la directive 2001/42/CE puisse être invoquée à l'égard de plans et programmes élaborés en droit interne; que, dans son dernier mémoire, elle ajoute sur ce point que les dispositions de la directive sont d'effet direct en ce qui concerne son champ d'application et le contenu de l'évaluation des incidences; qu'elle estime que, même si, formellement, les dispositions applicables du CoBAT ne sont pas en contradiction avec la directive, leur interprétation et leur application lors de l'adoption de l'acte attaqué a méconnu ses dispositions, pour l'interprétation desquelles la Cour de justice a un monopole de juridiction;

Considérant qu'elle développe la première branche dans son mémoire en réplique en rappelant qu'aux termes des articles 24, al. 2, 1°, et 25, § 1^{er}, du CoBAT,

la modification du PRAS doit reposer sur l'indication de la situation de fait et de droit et doit être précédée par un R.I.E. de la modification; qu'elle estime que l'appréhension adéquate de la situation existante est le préalable à toute évaluation des incidences; que, selon elle, cette évaluation préalable n'a pas été réalisée alors qu'elle aurait permis d'estimer dans quelle mesure le PRAS démographique faisait ou non partie de la solution au problème évoqué par le Gouvernement; que, dans son dernier mémoire, elle ajoute que l'appréhension adéquate de la situation existante ne se limite pas à préciser la situation existante de fait et de droit par une simple présentation des cartes d'affectations, mais requiert d'examiner l'évolution de la situation sur la base du plan existant, ce qui n'a pas été réalisé; qu'elle estime que l'étude MSA-IGEAT sur l'état des lieux du foncier pouvant accueillir du logement ne suffit pas à répondre à cette exigence, d'autant moins que ce document n'a pas été intégré dans la procédure d'évaluation des incidences;

Considérant qu'elle développe la deuxième branche dans son mémoire en réplique en reprochant à la Région de s'être limitée à la seule évaluation démographique de l'IBSA, dont les prévisions en termes d'augmentation de population ont été revues à la baisse par la suite; qu'elle fait valoir que la Région aurait dû croiser les chiffres de l'IBSA avec d'autres études disponibles, de manière à prendre en considération les caractéristiques socio-économiques du boom démographique; qu'elle affirme que, même si la cartographie du PRAS est celle d'un plan d'affectation du sol, le nombre et la localisation des logements nouvellement autorisés doivent se fonder sur les hypothèses socio-économiques adéquates au regard du boom démographique; que, dans son dernier mémoire, elle précise la portée du grief en indiquant que le pouvoir d'appréciation de l'autorité doit s'exercer sur des données objectives et fiables et que, malgré les nombreuses études et suggestions d'acteurs concernés, le Gouvernement s'est fondé à tort sur l'hypothèse d'une demande d'appartements de 90 m² pour des ménages de 2 habitants en moyenne, chiffre déconnecté des besoins réels; qu'elle explique que la demande de logement a été surévaluée par méconnaissance de la nature de cette demande, et insiste sur la révision à la baisse des prévisions démographiques depuis 2010;

Considérant qu'elle développe la troisième branche dans son mémoire en réplique en soulignant que l'étude préparatoire du bureau MSA-IGEAT est déterminante, puisqu'elle portait sur deux aspects principaux, soit, d'une part, l'établissement d'un état des lieux du foncier disponible en vue de réaliser du logement suivant les prescriptions en vigueur et, d'autre part, l'identification des pistes permettant d'augmenter l'offre destinée à accueillir du logement; qu'elle considère que cette étude aurait dû être soumise à enquête publique, comme l'avait souhaité la C.R.D., de manière à permettre aux tiers et instances intéressées de vérifier les données recueillies, la méthodologie appliquée, le raisonnement effectué et les évaluations réalisées afin d'apprécier si les modifications projetées sont adéquates par rapport au constat de base et répondent à celui-ci; que, dans son dernier mémoire, elle insiste sur ce que l'étude MSA-IGEAT est évoquée de manière récurrente dans le rapport sur les incidences environnementales (R.I.E.) et en cite des exemples; qu'elle estime que les tiers intéressés sont dans l'impossibilité de vérifier si les résultats reproduits sont non seulement fidèlement reproduits, mais surtout s'ils constituent bien un «état des lieux du foncier pouvant accueillir du logement selon les prescriptions en vigueur»; qu'elle souligne l'importance du processus

d'évaluation des incidences et invoque la jurisprudence relative aux éoliennes et à la production des études du potentiel venteux; que, si un doute devait subsister, elle demande de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 5 et l'annexe I 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 doivent-ils s'interpréter en ce sens ce que, dans le cadre d'une modification partielle du "plan régional d'affectation du sol" (PRAS) justifiée par 1° "accroissement démographique" de la Région de Bruxelles-Capitale qui implique de "favoriser l'implantation de logements et d'équipements scolaires dans les différentes zones urbanisables du PRAS, tout en préservant les espaces à vocation économique" (selon le préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du plan régional d'affectation du sol), le projet de modification partielle du PRAS puisse être élaboré sur base d'une "étude préparatoire" ayant pour objet, 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)" et visant, d'autre part, à identifier des pistes permettant d'augmenter l'offre destinée à accueillir du logement, lorsque les "résultats" de cette étude préparatoire sont reproduits dans l'arrêté adoptant provisoirement le projet de modification partielle du PRAS et dans le rapport sur les incidences environnementales qui l'accompagne, sans que cette étude préparatoire ne soit soumise à participation du public et à évaluation des incidences sur l'environnement et ce, alors même que les réclamations émises par le public concerné et les avis émis par les instances concernées demandaient la communication de cette étude préparatoire et que l'autorité compétente, saisie d'une demande d'accès à l'information sur l'environnement conformément aux dispositions de transposition de la directive 2003/4/CE, avait abusivement refusé la communication de cette étude préparatoire ? »;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, quant à la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, que la requérante ne soutient pas que les dispositions du CoBAT s'écarteraient des exigences de cette directive, mais bien que l'adoption de l'acte attaqué aurait eu lieu en méconnaissance tant de ces exigences que des prescriptions du CoBAT qui les respectent; que cette contestation est recevable; que les violations alléguées doivent être examinées concrètement, à propos de chacun des griefs, pour autant que la requérante précise quelle disposition de la directive qu'elle invoque aurait été violée et de quelle manière;

Considérant, quant à la première branche, que l'article 24, alinéa 2, 1°, du CoBAT prévoit que le PRAS «s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement en vigueur le jour de son adoption» et «indique : 1° la situation existante de fait et de droit [...]»; que l'article 25, § 1^{er}, prévoit quant à lui que «le Gouvernement élabore le projet de plan régional d'affectation du sol et réalise un

rapport sur les incidences environnementales»; que l'annexe C du CoBAT, conformément à l'article 5 et à l'annexe I de la directive 2001/42/CE, précise que le R.I.E. doit appréhender les impacts notables probables sur l'environnement et sur, notamment, «la population,... la mobilité, les biens matériels» (annexe C, 7°) ainsi que «les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre» (annexe C, 2°); que l'évaluation des incidences d'une modification d'un plan procède dès lors nécessairement à la comparaison entre la situation planologique existante et ses effets et la situation planologique projetée et les effets qui en sont attendus;

Considérant que la décision de modifier partiellement le PRAS a fait l'objet d'une motivation expresse dans l'arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure, et que la requérante ne conteste pas l'affirmation qui y figure selon laquelle la Région allait devoir faire face à une importante pénurie de logements consécutive à une augmentation démographique; que dans l'acte attaqué, le Gouvernement expose de manière précise et détaillée, sous le titre «1.2. Méthodologie/Alternatives/Manquements» quel est le cadre de l'action qu'il entend mener et quels sont les besoins qu'il a identifiés et auxquels il estime nécessaire d'apporter rapidement une réponse; qu'il précise qu'un état des lieux du foncier pouvant accueillir du logement suivant les prescriptions graphiques et littérales en vigueur (PRAS 2001) a été réalisé; que l'acte attaqué précise la situation existante de fait et de droit, qui ressort notamment des cartes actualisées qui accompagnent les deux actes attaqués, et, conformément à l'article 25, § 1^{er}, et l'annexe C du CoBAT, un R.I.E. examine, pour chaque modification envisagée, la situation existante telle qu'elle est connue au moment de sa réalisation ainsi que ses effets et la situation projetée ainsi que ses effets;

Considérant que la requérante ne conteste pas que la partie adverse a ainsi procédé à une comparaison entre la situation existante et la situation projetée, mais critique la manière dont elle l'a fait et dénonce des lacunes dans la démarche adoptée, critiques formulées au cours de la procédure administrative et auxquelles il n'aurait pas été répondu; que la requérante estimait en substance qu'avant de modifier le PRAS, il était préférable d'étudier plus en profondeur comment exploiter toutes les potentialités du plan existant, en particulier dans les Z.I.R.; qu'une telle critique relève des orientations politiques et des choix d'opportunité; que le moyen n'identifie pas d'erreurs de fait ou d'erreurs manifestes d'appréciation; que les dispositions invoquées n'obligent pas l'autorité à mener, avant de modifier un plan, une étude scientifique des raisons pour lesquelles certaines de ses prescriptions n'ont pas produit les effets escomptés; que la réponse donnée aux critiques formulées dans

l'avis de la C.R.D. et dans la réclamation de la requérante était suffisante; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'acte attaqué mentionne la révision des prévisions démographiques à la baisse depuis l'ouverture de la procédure de modification partielle du PRAS; que la requérante ne soutient pas que les études qui ont été négligées démentiraient l'augmentation de population prévisible; que sa critique équivaut dès lors à contester l'appréciation que la partie adverse a portée sur les besoins en logement et sur l'opportunité d'étendre les possibilités d'implantation de logements; que la mise en cause des données chiffrées avancées à l'appui d'une décision politique ne permet pas de mettre en cause sa légalité, à moins d'établir une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation, ou de montrer que l'autorité a statué en méconnaissance de données essentielles, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; que, pour le surplus, l'affectation de logement que le PRAS assigne à une zone ne détermine pas le type de logement qui y sera érigé, ni son coût; que, quelles que soient les estimations qui ont servi de base à l'adoption des actes attaqués, le plan n'empêche en rien la réalisation de logements convenant à des familles nombreuses à revenus modestes; que, dès lors, comme l'indique la partie adverse, les critiques émises durant l'enquête publique quant à la composition socio-économique du boom démographique n'appelaient pas de réponse spécifique de sa part et n'étaient pas de nature à remettre en question la manière dont elle exerçait son pouvoir d'appréciation; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la troisième branche, que, comme le lui imposait l'arrêt n° 234.685, la partie adverse a déposé les pièces dont la requérante dénonçait le défaut de publicité; que la requérante, ainsi mise en mesure d'identifier précisément les lacunes du dossier soumis à l'enquête publique, s'abstient d'indiquer de manière plus précise en quoi les résumés figurant dans ce dossier s'écartaient de la substance des pièces produites; qu'au vu de ces pièces, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi leur consultation aurait permis au public de s'exprimer plus amplement qu'il n'a pu le faire, ni à l'autorité d'en être mieux éclairée; que le moyen n'est pas fondé;

C. Deuxième moyen

1. Première branche

a) Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 2, 3, 13, 25 à 27 et de l'annexe C du CoBAT, des articles 2, 3, 5 et 6 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et

programmes sur l'environnement, de l'article 6, §§ 3, 4 et 8 et de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998 et de l'excès de pouvoir;

qu'en une première branche, elle affirme qu'il ne ressort pas du dossier que les formalités prévues à l'article 25, § 1^{er}, du CoBAT au sujet du projet de cahier des charges du R.I.E. auraient été accomplies;

qu'en réplique, elle ajoute à ce sujet que le dossier administratif comporte un projet de cahier des charges du R.I.E. relatives au plan projeté, ainsi que les avis de la C.R.D., de l'administration et de l'I.B.G.E., mais ne comprend pas la décision du Gouvernement arrêtant le cahier de charges au regard des avis ainsi émis et n'établit pas que le Gouvernement les ait dûment pris en considération;

b) Appréciation du Conseil d'État

Considérant, quant à la première branche, que la partie adverse joint à son mémoire en réponse le projet de cahier des charges du R.I.E. du projet de modification partielle du PRAS daté du 7 avril 2011, ainsi que les avis donnés à ce sujet par la C.R.D., l'administration compétente (A.A.T.L.) et l'I.B.G.E.; qu'elle joint à son dernier mémoire la décision du 14 juillet 2011 par laquelle le Gouvernement a arrêté le cahier des charges de ce rapport, au vu des avis émis par la C.R.D. et par l'A.A.T.L., celui de l'I.B.G.E. ayant été déposé tardivement; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

2. Deuxième branche

a) Argumentation des parties

Considérant que, dans une deuxième branche du moyen, la requérante indique que la modification partielle du PRAS comporte des modifications à la carte des affectations du sol et des modifications aux prescriptions littérales du PRAS de 2001 qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'une participation du public;

qu'elle cite les modifications de la carte des affectations du sol relatives aux îlots 22 à 28 et la modification des prescriptions 0.1 et 18, alinéa 4;

qu'elle souligne que la modification de la prescription 18, alinéa 4, supprime, en l'absence de plan particulier d'aménagement du sol (p.p.a.s.), l'exigence selon laquelle les permis doivent couvrir l'ensemble de la Z.I.R., ce qui, selon elle, ne constitue pas une simple clarification procédurale comme l'a soutenu le Gouvernement;

qu'elle ajoute que l'acte attaqué emporte une modification à la prescription 0.1 du PRAS de 2001 (article 1^{er}), modification qui n'était pas prévue dans l'arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du PRAS ni dans l'arrêté du 29 mars 2012 adoptant le projet de modification partielle du PRAS et qui n'a dès lors pas fait l'objet d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement ni d'une participation du public;

qu'en réplique, elle estime que la partie adverse n'établit pas que les modifications d'affectation des îlots cités résulteraient de réclamations émises lors de l'enquête publique, et, d'autre part, elle relève que ces modifications et leur évaluation environnementale n'ont pas été soumises à enquête publique ni aux avis des instances concernées;

qu'elle développe, dans son dernier mémoire, l'importance de l'évaluation des incidences et sollicite à titre subsidiaire que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de Justice de l'Union européenne :

«Les articles 5 et 6 ainsi que l'annexe I 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 doivent-ils s'interpréter en ce sens ce que, en présence d'une révision partielle d'un plan d'aménagement portant sur des zones déterminées, les articles 6 et 8 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, puisse être adoptée une révision partielle du PRAS portant non seulement sur les zones déterminées dans l'arrêté de mise en révision du PRAS, zones pour lesquelles un rapport sur les incidences environnementales a été élaboré et une enquête publique organisée, mais également sur de nouvelles zones pour lequel un complément au rapport sur les incidences environnementales a été élaboré, mais sans que la détermination des ces nouvelles zones, le contenu des affectations qui s'y appliquent et le complément au rapport sur les incidences environnementales qui les concernent, ne soient soumis aux mécanismes de consultation et de participation prévus à l'article 6 ?

Le fait que la détermination de ces nouvelles zones résulterait de propositions effectuées lors des consultations et de la participation du public relatives au rapport sur les incidences environnementales originaire a-t-il une incidence sur la réponse à la question précédente ?»;

Considérant que la partie adverse fait valoir notamment, à propos de la deuxième branche du moyen, que la modification apportée à la prescription 18, alinéa 4, était bien prévue par l'arrêté du 29 mars 2012 adoptant la modification partielle du PRAS, qu'elle a donc été soumise à l'enquête publique et examinée dans le R.I.E.; qu'elle conteste l'interprétation que la requérante donne à cette modification et cite la motivation de l'acte attaqué sur ce point; que, selon elle, il ne s'agit que d'une simplification procédurale;

b) Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur la deuxième branche, que les modifications d'affectation critiquées, soit celles des îlots 22 à 28, ont fait l'objet d'un complément au R.I.E. (volume IV) qui les présente comme étant envisagées «à la lumière des réclamations» déposées lors de l'enquête publique; que ce document ne donne aucune indication concrète qui permettrait d'identifier quelles réclamations ou remarques ont justifié que ces nouvelles modifications soient adjointes à celles qui avaient fait l'objet de l'enquête publique; que, toutefois, la motivation de l'acte attaqué (M.B., 29 novembre 2013) opère ce rapprochement et indique, pour chacune des modifications 22 à 26 ainsi que 28, son origine et le sens de l'avis de la C.R.D.;

que ces indications figurent respectivement aux pages 94.108 (modification 22), 94.113 (modification 23), 94.119-94.120 (modification 24), 94.119 (modification 25), 94.114 (modification 26), et 94.122 (modification 28); que, dans ces conditions, la partie adverse n'avait pas l'obligation de les soumettre à une nouvelle enquête publique; que le dossier administratif ne comporte en revanche aucun élément qui permette d'affirmer que la modification 27, relative à l'îlot situé à Watermael-Boitsfort entre la chaussée de La Hulpe et le chemin de fer, trouve son origine dans les consultations préalables; que, sur ce point, le moyen est fondé;

Considérant qu'avant sa modification par l'acte attaqué, la prescription 18, alinéa 4, du PRAS prévoyait ce qui suit :

« Toutefois, tant que l'aménagement des zones d'intérêt régional n° 6B, 8, 9, 10 n'a pas été établi conformément à l'alinéa 2, les actes et travaux relatifs aux affectations particulières définies dans leurs programmes, peuvent être autorisés après qu'ils auront été soumis aux mesures particulières de publicité et, à condition que la demande de permis d'urbanisme concerne l'ensemble du territoire de la zone d'intérêt régional, et ce, eu égard à la taille réduite de ces zones.»;

que l'article 10 de l'acte attaqué remplace cet alinéa 4 par le texte suivant :

« Toutefois, tant que l'aménagement des zones d'intérêt régional n° 6B, 8, 9, 10, 15 et 16 n'a pas été établi conformément à l'alinéa 2, les actes et travaux relatifs aux affectations particulières définies dans leurs programmes peuvent être autorisés après qu'ils auront été soumis aux mesures particulières de publicité.»;

que la modification ainsi apportée à la prescription 18, alinéa 4, n'était pas prévue dans l'arrêté du Gouvernement du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du PRAS; qu'elle était en revanche mentionnée dans l'arrêté du 29 mars 2012 adoptant le projet de modification partielle du PRAS, qui a été soumis à l'enquête publique; que le R.I.E. y a consacré un bref commentaire indiquant l'objet de la modification et ses effets (vol. I, p. 232); que la C.R.D. a, sur ce point, estimé que la modification n'avait pas fait l'objet d'une évaluation dans le R.I.E. et demandé un complément d'étude; qu'aucune évaluation complémentaire n'a été effectuée; que l'acte attaqué motive l'adoption de la disposition nouvelle (*M.B.*, 29 novembre 2013, pp. 94.062-94.063) en indiquant en substance que la prescription modifiée n'imposait pas l'aménagement de l'ensemble de la zone, mais imposait seulement de calquer formellement le périmètre de la demande sur celui de la zone, de sorte que la modification se borne à supprimer une exigence procédurale qui était susceptible d'induire les personnes intéressées en erreur et complexifiait les dossiers de demande de permis d'urbanisme; que cette motivation, qui constitue en partie la répétition de la justification qui figurait déjà dans le projet d'arrêté, montre que la partie adverse a jugé inutile d'évaluer plus avant les incidences de la modification en cause; que, comme il est dit dans l'arrêt n° 233.147 du 7 décembre 2015, celle-ci a

donc été adoptée sans aucune analyse de ses incidences sur l'environnement, lesquelles ne peuvent être exclues; que la deuxième branche du moyen est, dans cette mesure, fondée;

Considérant que la modification apportée à la prescription 0.1 est spécifiquement visée par le troisième moyen et que sa légalité sera examinée ci-après;

3. Troisième branche

a) Argumentation de la requérante

Considérant qu'en une troisième branche du moyen, la requérante dénonce l'absence dans le R.I.E. de présentation des solutions de substitution envisagées et des raisons des choix retenus pour une série de modifications; qu'elle cite les affectations retenues pour le site Delta (vol. I, p. 122), pour le site du Heysel (vol. I, p. 198), pour le Carré des Chardons (vol. II, p. 709) pour le site du parking de transit de Woluwe-Saint-Lambert (vol. II, p. 718) et pour l'îlot rue J. Block, rue Nestor De Tiere, chaussée de Helmet et boulevard Lambermont à Schaerbeek (vol. II, p. 722); qu'elle met en cause les modifications apportées au programme des Z.I.R. (vol. I, p. 307) et aux affectations et prescriptions relatives aux zone d'entreprises en milieu urbain (ZEMU); qu'en réplique, elle indique que si le tableau repris aux pages 119 à 121 du volume I du R.I.E. reprend l'ensemble des alternatives envisagées et finalement non-retenues dans le cadre de l'actuelle révision du PRAS, il n'explicite pas pourquoi ces alternatives ne sont pas suivies; qu'elle fait valoir par ailleurs que, pour d'autres modifications apportées par l'acte attaqué, les alternatives ne sont pas développées ni examinées dans le R.I.E.; qu'elle considère qu'en alléguant que ces choix sont justifiés dans l'arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification, la partie adverse reconnaît qu'aucune alternative n'a été examinée; que, selon elle, la partie adverse ne répond pas non plus à la question de l'absence d'examen des alternatives concernant les modifications apportées au programme des Z.I.R. (vol. I, p. 307) et à la question des affectations et prescriptions relatives aux ZEMU (vol. II, p. 423) en relevant que seule la ZEMU de Biestebroek aurait fait l'objet d'une analyse des incidences d'options alternatives au projet de base (pp. 143 à 151 du volume III); que, dans son dernier mémoire, elle reprend l'exemple du Carré des Chardons, estimant que le motif avancé (l'absence de réel intérêt biologique de la zone, justifiant son classement en zone verte) ne justifie pas l'affectation en zone d'habitat; qu'elle souligne que l'évaluation environnementale et l'examen des alternatives doivent s'effectuer au regard du projet déposé, de sorte qu'on ne peut pas justifier les solutions retenues en se référant aux motifs exprimés dans l'arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du plan, ce qui revient à reconnaître qu'aucune alternative n'a été examinée; qu'elle développe son argumentation à propos des sites Heysel et Delta; qu'elle répète que les alternatives évoquées dans le R.I.E. ont été écartées sans que la justification de ce choix ne soit apportée; qu'elle demande, à titre subsidiaire, de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne une question préjudicielle formulée comme suit :

«L'article 5 et l'annexe I 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 doivent-ils s'interpréter en ce sens ce que, la modification partielle du plan régional d'affectation du sol (PRAS) puisse être adopté sur des options d'un "plan de développement international de Bruxelles" (PDI), plan de développement non soumis à participation du public et à évaluation des incidences sur l'environnement, sans que soient identifiées, décrites et évaluées les solutions de substitution raisonnables au motif que, s'agissant d'options politiques du Gouvernement, celles-ci n'ont besoin que d'être justifiées dans le rapport sur les incidences environnementales et dans l'arrêté adoptant définitivement la modification partielle du plan régional d'affectation du sol ?»;

Considérant que la partie adverse estime qu'il appartient à la requérante d'étayer son affirmation selon laquelle la justification des motifs d'écarter les alternatives étudiées, pour les programmes des Z.I.R. n° 3, 6B, 15 et 16 et pour les prescriptions 4.4, 6bis, 7.1, 8.1 et 22bis, ne serait pas «entièrement rapportée»; qu'elle affirme qu'en ce qui concerne le site Delta et le programme des Z.I.R., la critique contenue dans la troisième branche, consistant à soutenir qu'aucune alternative n'aurait été étudiée, contredit celle qui fait l'objet de la deuxième branche; qu'elle cite les passages de la motivation de l'acte attaqué relatifs aux changements d'affectation qui concernent le Carré des Chardons, le parking de transit de Woluwe-Saint-Lambert et l'îlot rue J. Block, rue Nestor De Tiere, chaussée de Helmet et boulevard Lambermont à Schaerbeek; qu'à propos des prescriptions relatives aux ZEMU, elle relève que le volume III du R.I.E. est consacré à l'analyse de propositions qui constituent notamment des alternatives ou des mesures destinées à compenser les incidences négatives décelées au sein de la première version du R.I.E., et parmi lesquelles figurent les «modifications apportées à la création des ZEMU», lesquelles feraient l'objet des pages 4 à 44 du document [?];

b) Appréciation du Conseil d'État

Considérant, quant à la troisième branche, que l'annexe C du CoBAT cite parmi les informations que doit comporter le R.I.E. des plans : «9° la présentation des alternatives possibles, de leur justification et les raisons des choix retenus»;

Considérant que la partie adverse a posé à propos du site Delta, tout comme à propos du site du Heysel, un choix *a priori*, antérieur à l'étude d'incidences sur l'environnement; que, dès l'adoption de l'arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du PRAS, le Gouvernement a exposé qu'en référence au plan de développement international de Bruxelles, ce site constituait une zone stratégique où, conformément au projet de schéma directeur, «d'importantes affectations sont amenées à [...] prendre place, telles que des équipements, des bureaux, des logements, des activités productives»; qu'il y est expressément indiqué

que «les affectations des terrains en zone de chemin de fer et en zone d'industries urbaines inscrites actuellement au PRAS ne permettent pas le développement futur de la zone tel qu'envisagé par le plan de développement international et par le projet de schéma directeur»; que le R.I.E. ne comprend aucune analyse, même sommaire, d'alternatives possibles pour l'affectation de ce site et n'en cite aucune; que le moyen est, à cet égard, fondé;

que, pour le surplus, la requérante critique le défaut d'examen d'alternatives à propos de divers éléments de l'acte attaqué, sans s'expliquer sur les lacunes qu'elle dénonce et sur les alternatives qui auraient dû être abordées; que l'obligation d'examiner ces alternatives et de justifier les choix retenus doit s'entendre dans des limites raisonnables et ne peut pas viser toute alternative théoriquement imaginable pour chacun des éléments du plan, ce qui rendrait impossible l'adoption de modifications d'une certaine ampleur;

que les changements d'affectation visés par la requête ont fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences; qu'ils sont en effet abordés dans le volume II du R.I.E., qui reprend et examine les justifications exprimées dans l'arrêté du 20 janvier 2011; qu'aux pages 709 à 717, relatives au Carré des Chardons, il est notamment fait mention d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles condamnant la Région à une indemnisation; qu'aux pages 718 à 721, concernant le parking de transit à Woluwe-Saint-Lambert, le R.I.E. identifie l'erreur matérielle que la modification tend à rectifier; qu'aux pages 722 à 731, traitant de l'îlot formé par la rue Jean Blockx, la rue Nestor De Tière, la chaussée d'Helmet et le boulevard Lambermont, il indique qu'il s'agit de permettre l'extension d'une école; que le R.I.E. compare, dans chaque cas, la situation existante à la situation modifiée, et envisage donc à tout le moins l'alternative du maintien en l'état; que les modifications apportées font l'objet d'une justification dans la motivation de l'acte attaqué (*M.B.*, 29 novembre 2013, p. 94.158); qu'on n'aperçoit pas bien quels choix sont contestés et quelles alternatives auraient raisonnablement dû faire l'objet d'autres justifications; qu'à cet égard, le moyen n'est pas fondé;

qu'en ce qui concerne les Z.I.R., le R.I.E. mentionne, aux pages 119 à 121 du volume I, certaines alternatives concernant le programme des Z.I.R. n° 3 (Gare de l'Ouest), 6b (Tour et Taxis) et 16 (Foresterie); qu'il n'expose pas à cet endroit les raisons pour lesquelles elles ont été écartées, mais développe ensuite de manière détaillée, aux pages 307 à 395, puis aux pages 39 à 43 du volume III, les implications des choix retenus et les recommandations qui en résultent; que la motivation de l'acte attaqué comporte les réponses du Gouvernement aux observations formulées sur ce point dans la phase consultative de la procédure (*M.B.*, 29 novembre 2013, pp. 94.063 et s.); qu'à cet égard, le moyen n'est pas fondé;

que le R.I.E. mentionne, aux pages 119 à 121 du volume I, certaines alternatives concernant les affectations et prescriptions relatives aux ZEMU; qu'il n'expose pas à

cet endroit les raisons pour lesquelles elles ont été écartées, mais développe par ailleurs de manière détaillée, aux pages 423 à 630 du volume II, puis aux pages 56 à 142 du volume III, la situation de chacune des zones concernées; que la motivation de l'acte attaqué comporte les réponses du Gouvernement aux observations formulées sur ce point dans la phase consultative de la procédure (*M.B.*, 29 novembre 2013, notamment pp. 94.026 à 94.030); qu'à cet égard, le moyen n'est pas fondé;

D. Troisième moyen

1. Argumentation des parties

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2, 3, 13, 25 à 27 et de l'annexe C du CoBAT, des articles 2, 3, 5, 6, 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 6, §§ 3, 4 et 8 et de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998, et de l'excès de pouvoir;

qu'elle estime que la motivation relative à la modification apportée à la prescription 0.1 du PRAS est en contradiction avec son texte, en ce que la modification apportée aurait pour effet de supprimer l'application cumulative des prescriptions 0.12, 7°, et 22, alors que la motivation affirme le contraire; qu'elle souligne que cette modification n'a pas fait l'objet d'une évaluation de ses incidences environnementales ni d'une procédure de participation du public;

qu'elle explique que la prescription 0.12, 7°, prévoit la possibilité de supprimer un logement pour la réalisation ou l'extension d'un commerce en liseré de noyau commercial et que cette prescription était d'application cumulative avec la prescription 22 relative aux noyaux commerciaux, laquelle prévoit notamment que le commerce s'implante en principe au rez-de-chaussée et que la superficie de plancher du commerce est limitée à 1.000 m², susceptible sous certaines conditions d'être portée à 2.500 m²; qu'elle estime que, par la modification adoptée, le Gouvernement supprime l'application cumulative de la prescription 0.12, 7°, avec la prescription particulière 22 et que, à l'opposé des intentions du Gouvernement, cette modification a pour effet d'ajouter une hypothèse de suppression de logement qui peut s'appliquer indépendamment des limites prévues par les prescriptions particulières, de sorte qu'il y a une contradiction entre le dispositif arrêté et les motifs présidant à la révision partielle du PRAS; qu'elle explique les conséquences discriminatoires de cette modification puisque l'implantation d'un commerce au rez-de-chaussée d'un immeuble en liseré commercial est, en général, soumise aux limites de superficie prévues par la prescription 22 mais qu'elle en est désormais affranchie dans le cas où ledit commerce supprimerait un logement;

Considérant que la partie adverse répond qu'en tant que le moyen est pris de la violation des articles 2, 3 et 13 du CoBAT, de la Convention d'Aarhus et de la directive 2001/42, il est irrecevable pour les motifs exposés dans le cadre de la

réfutation des deux premiers moyens; qu'elle ajoute que la modification apportée à la prescription 0.1, alinéa 2, du PRAS a pour effet que la prescription générale 0.12, 7°, est désormais expressément applicable cumulativement avec les prescriptions particulières, ce qui ressort, selon elle, manifestement tant du libellé de la prescription 0.1, alinéa 2, que de la motivation du premier acte attaqué et du texte du R.I.E.;

que, dans son dernier mémoire, elle expose que la requérante se trompe dans l'interprétation de la prescription générale 0.1 telle que modifiée; que, selon elle, la première phrase de cette disposition ne vise pas à écarter toutes les limites et restrictions prévues par les prescriptions particulières régissant les zones, mais seulement celles qui font obstacle à une prescription générale, et seulement dans la mesure de cet obstacle; qu'elle cite un extrait de la motivation de l'arrêté du 3 mai 2001 qui donne l'exemple de la réaffectation en bureau d'immeubles à appartements (0.12, 3°) à concurrence de 15 %, opération qui doit être admise nonobstant les prescriptions particulières «dans la mesure où [celles-ci] édictent des limites de superficie par immeuble incompatibles avec l'objectif visé par cette prescription qui est de permettre le développement des professions libérales et des entreprises de services immatériels au sein des immeubles à appartements à concurrence de 15 %»; qu'elle en déduit que les prescriptions générales ne l'emportent sur les prescriptions particulières qu'en cas de contradiction entre elles, et dans la mesure de cette contradiction; qu'elle souligne que, dans l'exemple cité, les limitations de superficie ne peuvent faire obstacle à la réaffectation d'un logement en bureau dans l'hypothèse visée par la prescription générale, mais qu'il n'a jamais été question de rendre le bureau autorisable dans une zone où cette affectation serait interdite; qu'elle en déduit que la modification critiquée n'a pas pour effet d'affranchir les projets pouvant bénéficier de la prescription 0.12, 7°, des limites de superficie de plancher prévues par la prescription 22 relative aux liserés de noyau commercial; qu'elle rappelle l'objectif de la prescription 0.12, 7°, qui prévoit l'une des exceptions à l'interdiction de principe de suppression de logements dans les zones visées, exception qui doit s'entendre restrictivement; qu'elle considère qu'on ne peut donner à l'acte attaqué un effet contraire à celui que le Gouvernement a entendu lui donner;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la prescription générale 0.1 du PRAS était, avant la modification apportée par l'acte attaqué, formulée comme suit :

“ 0.1. Les présentes prescriptions générales sont applicables dans l'ensemble des zones du plan, nonobstant les limites et restrictions édictées dans les prescriptions particulières relatives à celles-ci. Néanmoins, les prescriptions générales 0.2, alinéa 2, 0.3, 0.4, 0.5, 0.6, 0.12, à l'exception des 3° à 6°, 0.13 et 0.14 sont applicables cumulativement aux prescriptions particulières.”;

que l'article 1^{er} de l'arrêté du 2 mai 2013 attaqué dispose que, dans cette prescription, les termes «3° à 6°» sont remplacés par «3° à 7°»;

Considérant que la première phrase de cette disposition signifie que les prescriptions particulières propres à une zone ne peuvent pas faire obstacle à l'application d'une prescription générale et qu'en cas de contradiction, c'est la

prescription générale qui prévaut; qu'il est fait exception à ce principe pour les prescriptions générales visées par la deuxième phrase, lesquelles s'appliquent cumulativement aux prescriptions particulières et ne pourront donc pas être mises en œuvre si une limite ou restriction prévue par une prescription particulière y fait obstacle;

qu'avant la modification critiquée, le point 7° de la prescription 0.12, visé par la deuxième phrase, s'appliquait donc «cumulativement» avec les limites et restrictions prévues par les prescriptions particulières et, en cas de contradiction, ne permettait pas d'écarter celles-ci; qu'après la modification, ce même 7°, ajouté aux exceptions, s'applique au contraire «nonobstant» ces limites et restrictions;

Considérant que le moyen dénonce l'effet de cette modification dans la combinaison entre la prescription générale 0.12, 7°, modifiée par ailleurs par l'acte attaqué, et la prescription particulière 22;

Considérant que ces dispositions prévoient respectivement ce qui suit :

«**0.12.** La modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement ne peuvent être autorisées en zone d'habitation à prédominance résidentielle, en zone d'habitation, en zone mixte, en zone de forte mixité, en zone d'entreprises en milieu urbain ou en zone administrative qu'à l'une des conditions suivantes et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité :

[...]

7° permettre, [au rez-de-chaussée ou au premier étage]¹, la création ou l'extension d'un commerce en liseré de noyau commercial;

22. En liseré de noyau commercial [...], les rez-de-chaussée des immeubles sont affectés par priorité aux commerces. L'affectation des étages au commerce ne peut être autorisée que lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée au commerce est limitée, par projet et par immeuble, à 1.000 m².

L'augmentation de cette superficie au-delà de 2.500 m² ne peut être autorisée qu'à l'une des conditions suivantes : [...].

La continuité du logement doit être assurée dans les liserés de noyau commercial en zones d'habitat et en zone mixte.»;

Considérant qu'avant la modification apportée à la prescription 0.1, la reconversion d'un logement en commerce, dans un immeuble situé en liseré de noyau commercial, ne pouvait s'opérer que si elle était par ailleurs compatible avec la prescription 22, s'appliquant «cumulativement»; qu'au contraire, le texte modifié permet une telle reconversion, désormais uniquement au rez-de-chaussée ou au 1^{er} étage, mais «nonobstant» les limites et restrictions prévues par la prescription 22 qui y feraient obstacle; qu'elle ne pourrait donc pas se voir opposer la prescription 22

¹ Modification apportée par l'acte attaqué.

même si elle amenait à dépasser les limites de superficie qui y sont prévues ou à rompre la continuité du logement;

Considérant qu'il paraît ressortir du dossier administratif que le Gouvernement a entendu écarter la prescription 22 en ce qu'elle autorise, à certaines conditions, l'implantation de commerces aux étages supérieurs, ce qui n'est désormais plus permis par la prescription 0.12, 7°; que le complément au rapport d'évaluation des incidences précise en ce sens que «la modification de la prescription [0.12, 7°] restreint les possibilités d'application de la prescription 22 relative aux noyaux commerciaux qui permet que le commerce puisse s'implanter aux étages lorsque les conditions le permettent et moyennant mesures particulières de publicité» (p. 16) et que la motivation du premier acte attaqué mentionne ce qui suit :

« Considérant, par ailleurs, qu'il importe de limiter l'application de la prescription 0.12, alinéa 1^{er}, 7°, à la création ou à l'extension, au rez-de-chaussée et au premier étage, d'un commerce situé en liseré de noyau commercial afin de ne pas permettre la disparition du logement aux étages supérieurs;

Considérant qu'afin de rendre cette dernière modification applicable nonobstant la prescription particulière 22 concernant le liseré de noyau commercial, il importe de modifier également la prescription générale 0.1»;

que l'intention ainsi exprimée ne justifie pas la modification apportée à la prescription 0.1; qu'en effet, même applicable cumulativement avec la nouvelle prescription générale 0.12, 7°, la prescription 22 n'étend pas les hypothèses dans lesquelles la suppression de logements est autorisée, puisqu'elle n'instaure pas une «limite» ou «restriction» qui empêcherait la mise en œuvre de la prescription générale, mais ouvre au contraire une possibilité que cette dernière exclut; qu'en revanche, à défaut d'application cumulative, les limites et restrictions prévues par la prescription 22 notamment en termes de superficie ne s'appliqueront plus aux opérations de suppression de logement au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage; que, du reste, en réponse aux observations formulées lors de l'enquête publique, le Gouvernement a évoqué une application cumulative des deux règles en précisant à tort ce qui suit :

«[...];

Qu'afin de clarifier ces champs d'application, le Gouvernement décide d'étendre l'application cumulative de la prescription 0.12, 7° aux prescriptions particulières au travers d'une modification de la prescription générale 0.1.»;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, la portée de la modification apportée à la prescription générale 0.1 aboutit bien à exonérer les reconversions de logement en commerce visées par la prescription 0.12, 7°, des limites et restrictions prévues par la prescription 22; que cet effet va à l'encontre des intentions de protection du logement, exprimées par la partie adverse tant lors de l'adoption de l'acte attaqué que dans ses écrits de procédure; qu'il

instaure en outre un régime plus favorable pour les créations ou extensions de commerce qui résultent de la suppression d'un logement que pour les autres, ce qui va à rebours de l'objectif annoncé; que le troisième moyen est fondé; qu'il ne doit entraîner l'annulation de l'acte attaqué qu'en tant qu'il modifie sur ce point la prescription générale 0.1;

E. Quatrième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, des articles 2, 3, 13, 25 et de l'annexe C du CoBAT, de la violation de l'article 5 et de l'annexe I de la directive 2001/42/CE, de la violation des principes de bonne administration, de la violation du principe de l'exigence d'une motivation matérielle adéquate et pertinente et de l'excès de pouvoir; qu'elle estime que la modification de la prescription 0.12, alinéa 1^{er}, 1^o, qui étend géographiquement les possibilités de compenser la démolition de superficies de plancher de logement, n'a fait l'objet ni d'une évaluation appropriée de ses incidences ni d'une motivation adéquate; qu'elle soutient notamment que la notion de «zone limitrophe» n'est pas clairement définie et que le rapport d'incidences aurait procédé à une évaluation inappropriée de la modification étudiée notamment quant à l'impact de la création de logements dans d'autres zones; qu'elle illustre l'impact potentiel de cette modification sur la situation des zones de mixité en indiquant que l'extension de la faculté de supprimer un logement sans compensation sur le site, ni même dans la zone de mixité elle-même, porte atteinte à la présence du logement en zone de mixité, puisque la suppression du logement n'est pas compensée dans la zone, alors même que l'objectif annoncé de la révision partielle du PRAS est d'assurer une mixité des fonctions et de lutter contre la pénurie du logement face aux défis démographiques; qu'elle souligne que, par l'effet de la prescription 0.1, la faculté énoncée à la prescription 0.12, al. 1^{er}, 1^o, 2^e alinéa, s'applique indépendamment des affectations de la zone limitrophe particulière, de sorte que quelle que soit la zone visée, l'application de la prescription 0.12, al. 1^{er}, 1^o, 2^e phrase, permettra l'implantation de logements dans une zone non capable en compensation de la suppression d'un logement dans une zone de mixité;

qu'en réplique, elle relève que la partie adverse se limite à énoncer la portée juridique de la prescription 0.12, alinéa 1^{er}, 1^o, comme le fait le complément au R.I.E., mais qu'aucune évaluation environnementale de l'application de cette disposition n'a eu lieu; qu'elle indique que, par hypothèse, dans les zones de mixité, le logement est une affectation en concurrence avec d'autres, et que la suppression de logements sans compensation dans la zone elle-même porte atteinte à la fonction de logement dans cette zone, alors même que l'objectif annoncé de la révision est de lutter contre la pénurie du logement face aux défis démographiques; qu'elle dénonce par ailleurs l'évaluation insuffisante de l'impact des logements compensatoires dans d'autres zones, notamment en zone «non capable» comme des zones d'industrie urbaine ou d'activités portuaires;

qu'elle ajoute, dans son dernier mémoire, qu'elle «prend acte» de l'interprétation soutenue par la partie adverse et fait valoir, pour le surplus, que si la faculté

désormais donnée de compenser les logements dans une zone limitrophe se limite aux cas où la compensation en logements dans la zone même est difficile, c'est que cette fonction y est déjà fragilisée de sorte que la motivation est inadéquate ou pour le moins insuffisante; qu'elle dénonce également l'absence de toute évaluation des incidences de cette modification, le R.I.E. se limitant à en exposer la portée juridique sans évaluation des incidences proprement dite;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'avant sa modification par l'acte attaqué, la prescription générale 0.12, alinéa 1^{er}, 1°, était rédigée comme suit :

« **0.12.** La modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement ne peuvent être autorisées en zone d'habitation à prédominance résidentielle, en zone d'habitation, en zone mixte, en zone de forte mixité ou en zone administrative qu'à l'une des conditions suivantes et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité :

1° maintenir au moins la même superficie de logement sur le site en zones d'habitat ou maintenir au moins la même superficie de logement dans la zone, en zones de mixité et en zone administrative»;

que l'article 2.2 de l'arrêté du 2 mai 2013 insère la ZEMU parmi les zones visées et ajoute l'alinéa suivant :

« En cas d'impossibilité de maintenir au moins la même superficie de logement sur le site en zones d'habitat, créer au moins la même superficie de logement dans la zone; en cas d'impossibilité de maintenir au moins la même superficie de logement dans la zone en zones de mixité et en zone d'entreprises en milieu urbain, créer au moins la même superficie de logement dans une zone limitrophe. »;

que l'objectif poursuivi est exposé comme suit dans le complément au R.I.E.:

«Le 1° a été modifié afin de permettre de créer du logement dans une zone limitrophe en cas d'impossibilité de maintenir au moins la même superficie de logement sur le site en zones d'habitat ou dans la zone en zones de mixité. Il s'agit de répondre à une difficulté rencontrée dans certains cas pour trouver des terrains disponibles sur le site ou dans la zone pour réaliser du logement»;

«Les incidences de la modification de la prescription concernent principalement les aspects urbanistiques. En effet, la modification de la prescription influencera la délivrance des permis lorsque la prescription 0.12 entre en jeu. [...] Par ailleurs, l'impact principal de la modification du point 1° de la prescription 0.12 est d'apporter une plus grande flexibilité à son application. Ainsi, dans le cas d'un îlot de petite taille et saturé, il est parfois difficile de trouver de l'espace pour réaliser la superficie de logements à compenser. Cela peut empêcher la réalisation de certains projets. Dans ce cas, la modification de la prescription permet de réaliser des logements dans une zone limitrophe. La difficulté est sans doute de définir clairement ce que l'on entend par "zone limitrophe".

D'autre part, dans le cas où le logement serait compensé dans une zone limitrophe, deux permis devront être introduits : l'un pour le projet qui implique une diminution de superficie de plancher de logements en zone d'habitat ou en zone de mixité, et l'autre pour le projet de logement dans la zone proche destiné à compenser cette diminution. Le fait d'avoir deux permis

peut compliquer la procédure. En effet le premier ne pourrait être délivré qu'à condition que le deuxième ait déjà été délivré.

Il est important de noter que cette possibilité n'existe pas lorsque l'on supprime du logement en zones administratives, ce qui permet de maintenir un incitant fort à préserver le logement dans ces zones»;

qu'il a par ailleurs été répondu à l'argument de la partie requérante lors de l'enquête publique en ces termes :

« Considérant qu'il ne peut être répondu à la réclamation visant à ajouter à la prescription 0.12 les termes "à condition de satisfaire aux prescriptions particulières de la zone incriminée" parce que cet ajout viendrait en contradiction avec la prescription générale 0.1 qui détermine les cas dans lesquels les prescriptions générales, dont la prescription 0.12, s'appliquent cumulativement aux prescriptions particulières; que les modifications apportées à la prescription 0.12 ne justifient pas une modification du système général mis en place par la prescription générale 0.1»; (M.B., 29 novembre 2013, p. 94.010);

Considérant que la prescription 0.12, 1°, détermine les conditions auxquelles la suppression de superficies de logement dans les zones qu'elle vise peut être autorisée, et subordonne cette opération à la réalisation de logements en compensation; qu'il résulte de la prescription 0.1, deuxième phrase, que cette disposition s'applique cumulativement avec les prescriptions particulières du PRAS; qu'elle ne peut donc en aucun cas signifier que les logements en compensation pourraient être implantés dans n'importe quelle zone limitrophe, indépendamment de ce que prévoient les prescriptions particulières régissant celle-ci; que, pour le surplus, en élargissant les possibilités d'implantation des logements en compensation, la partie adverse a voulu éviter que certains projets, s'inscrivant dans des zones déjà saturées, ne puissent pas être réalisés en raison de la difficulté de cette implantation; que la requérante n'indique pas en quoi, si l'on écarte l'hypothèse de logements autorisés dans des zones «non capables», l'évaluation des incidences de la modification adoptée était insuffisante; que l'atteinte portée à la mixité de la zone en cas d'application de la disposition en cause est une simple hypothèse, puisque la fonction de logement peut y être déjà fortement présente et que le report des compensations vers une zone limitrophe n'est permis qu'en cas d'impossibilité d'implantation dans la zone; que le quatrième moyen n'est pas fondé;

F. Cinquième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 2, 3, 13, 25 à 27 et de l'annexe C du CoBAT, des articles 2, 3, 5 et 6 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 6, §§ 3, 4 et 8 et de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus

décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998 et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que le premier acte attaqué modifie la prescription 4.4 du PRAS en fixant désormais au 1^{er} janvier 2011, et non plus au 1^{er} janvier 2000, la date pivot à laquelle un terrain doit présenter les caractéristiques d'un chancre pour bénéficier de cette prescription, mais que le rapport d'incidences ne le justifie que par le fait que la prescription aura une application sur un plus grand nombre d'immeubles, sans procéder à une évaluation adéquate de la situation existante et à une évaluation des effets de la prescription existante; qu'elle soutient que cette modification de la prescription 4.4, qui avait à l'origine pour but de supprimer les chancres urbains, n'a fait l'objet ni d'une évaluation appropriée de ses incidences ni d'une motivation adéquate, dès lors que l'acte attaqué ne répond pas adéquatement aux réclamations des tiers intéressés et à l'avis de la C.R.D. qui souhaitaient sur ce point une évaluation de la situation existante et de la situation projetée, et notamment un inventaire des terrains et immeubles concernés; qu'elle estime que le rapport d'évaluation des incidences ne comporte aucune appréhension de la situation existante et se borne à énoncer un truisme en indiquant que le changement de date permettra de viser un plus grand nombre d'immeubles;

qu'en réplique, elle souligne que le programme d'affectation défini à la prescription 4.4, qui déroge au programme normalement prévu par les prescriptions 4.1 et 4.3 pour les zones de forte mixité, s'appliquera à des friches ou des sites désaffectés qui n'étaient pas visés antérieurement, et observe que la partie adverse reconnaît qu'elle n'est pas à même d'en réaliser un inventaire; qu'elle en conclut qu'en l'absence d'identification des hypothèses d'application, l'évaluation n'a pu être effectuée; qu'elle rappelle que le CoBAT contient tout un titre VI sur les sites d'activités inexploités et prévoit qu'ils soient inventoriés, réhabilités et réaffectés et même qu'ils puissent être expropriés dès lors que leur réhabilitation est présumée d'utilité publique; qu'elle considère que la partie adverse n'a pas évalué pourquoi il était souhaitable que de nouveaux terrains bénéficient de cette prescription, quelles perspectives d'assainissement existaient en l'absence de modification et quel était le meilleur outil à mettre en place en vue d'assainir; que, dans son dernier mémoire, elle souligne les points b et c de l'annexe C du CoBAT, qui prévoient que le R.I.E. doit aborder «les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou le programme n'est pas mis en œuvre» et «les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable»; qu'elle rappelle les termes de l'avis de la C.R.D. demandant un inventaire et la réponse donnée dans l'acte attaqué; qu'elle évoque encore les points de l'annexe C et considère qu'aucun des éléments requis n'est présent en l'occurrence, le R.I.E. se limitant à reproduire la prescription modifiée et la prescription nouvelle, l'objectif de la modification et ses effets, sans évaluation proprement dite;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la prescription particulière 4.4 du PRAS arrêté le 3 mai 2001 était rédigée comme suit :

« Il peut être dérogé aux prescriptions de la zone de forte mixité dans les îlots caractérisés par les éléments suivants :

1° la présence d'un ou de plusieurs immeubles dégradés et à l'abandon ou d'un ou plusieurs terrains en friche avant le 1^{er} janvier 2000, représentant

ensemble, au moins 15 % de la superficie de l'îlot concerné ou 3.500 m² de superficie au sol;

2° Une bonne accessibilité. [...]»;

que cette prescription permettait de reconverter de grands chancres urbains existant au 1^{er} janvier 2000 dans les zones d'affectation auxquelles elle s'applique, à savoir les zones de forte mixité et les Z.I.R.; qu'elle prévoit la réalisation d'un programme mixte imposant la réalisation de certaines affectations (logements et espaces verts) et en autorisant d'autres (bureaux, commerces, activités productives, activités logistiques, grands commerces spécialisés) à des conditions dérogatoires aux prescriptions relatives à la zone de forte mixité ainsi qu'à la carte fixant le solde des bureaux admissibles; qu'il s'agissait d'une disposition transitoire;

que le R.I.E. aborde dans les termes suivants le changement de la date pivot, passant du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2011 :

«La non mise en œuvre de ces modifications du PRAS aura pour conséquence que les projets de logements sur ces zones resteront limités (dans le nombre et dans le type) : ceci consisterait alors en une occasion manquée de répondre (partiellement) au défi démographique de la Région Bruxelloise.

[...] Sont attendus comme effets notables les points suivants : La possibilité de prendre en compte un plus grand nombre d'immeubles dégradés et à l'abandon ou d'un ou plusieurs terrains en friche, puisque la période considérée est plus longue qu'auparavant, et que des bâtiments/terrains supplémentaires ont pu tomber en friche/être dégradés/être abandonnés entre 2000 et 2011.»;

que ce rapport poursuit en recommandant à la partie adverse de disposer de données claires sur l'identification des nouveaux bâtiments visés et d'établir une approche à long terme de ces bâtiments afin d'éviter toute forme de spéculation pour l'avenir, certains propriétaires pouvant anticiper de futures modifications du PRAS qui reporteraient encore la date-pivot;

que le premier acte attaqué indique à ce propos ce qui suit :

« Considérant que l'arrêté adoptant le projet de modification partielle du PRAS relève que l'obligation de démontrer la présence d'un ou de plusieurs immeubles dégradés et à l'abandon ou d'un ou de plusieurs terrains en friche avant le 1^{er} janvier 2000 est de plus en plus difficile à satisfaire, les documents nécessaires pour rapporter la preuve exigée finissant par disparaître;

Qu'il paraît souhaitable d'actualiser cette condition, de manière, d'une part, à ne pas rendre impossible l'application de la prescription 4.4 pour les anciens chancres et friches pour lesquels il n'est plus possible de retrouver des documents probants antérieurs au 1^{er} janvier 2000 et, d'autre part, pour prendre en compte les immeubles abandonnés et/ou dégradés et les terrains en friche qui sont apparus depuis le 1^{er} janvier 2000;

Que, toutefois, il s'impose de fixer à nouveau une date-pivot, afin d'empêcher une éventuelle spéculation sur les immeubles à l'abandon;

Que la date du 1^{er} janvier 2011, qui est antérieure à l'arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du PRAS, permet de rencontrer toutes ces préoccupations;

Que le R.I.E. confirme cette analyse;

[...]

Considérant que l'article 257 du CoBAT vise les biens compris dans un site inscrit à l'inventaire des sites d'activités inexploités et les parcelles avoisinantes;

Considérant que le PRAS touche, quant à lui, plus largement tout immeuble dégradé ou à l'abandon et terrain en friches;

Que l'intention du Gouvernement n'est pas de limiter l'application de la prescription 4.4 aux sites inscrits à l'inventaire des sites d'activité inexploités; que ceux-ci ne sont pas tous situés en zone de forte mixité au PRAS;

Qu'il n'y a donc pas lieu de répondre favorablement à cette demande;

Considérant que la prescription 4.4 actuelle a permis d'assainir un très grand nombre des sites désaffectés et d'immeubles abandonnés;

Qu'il n'est pas possible de réaliser l'inventaire des immeubles qui pourront faire l'objet d'une application de la prescription 4.4. modifiée;

Qu'il appartient au demandeur du permis d'urbanisme d'apporter les preuves de l'abandon et de la dégradation des immeubles et des terrains en friche au 1^{er} janvier 2011;

[...]

Que, par ailleurs, l'application de la prescription 4.4. n'est pas obligatoire et constitue une faculté de déroger aux autres prescriptions de la ZFM; [...]»².

que ces éléments permettent de comprendre quel bénéfice l'autorité a estimé pouvoir attendre de la modification adoptée; que la partie adverse a répondu aux remarques de la C.R.D. en justifiant le principe d'une nouvelle date-pivot et le choix de celle-ci, en indiquant pourquoi les dispositions existantes ne lui ont pas semblé adéquates ou suffisantes pour rencontrer l'objectif poursuivi, et en invoquant l'impossibilité pratique de réaliser un inventaire des situations potentiellement visées; que, si on peut regretter l'imprécision totale de ces données, il est vrai que seul le demandeur de permis est à même de fournir à l'autorité, dans chaque cas particulier, les informations nécessaires pour décider si les conditions d'application de la prescription 4.4 sont réunies; que l'évaluation des incidences ne doit contenir que les informations qui peuvent raisonnablement être exigées, compte tenu du degré de précision du plan ou programme concerné et des méthodes d'évaluation existantes; que, dans ces conditions, une évaluation plus approfondie n'était pas requise pour modifier la date-pivot ouvrant une possibilité de dérogation déjà prévue en son principe; que le cinquième moyen n'est pas fondé;

G. Sixième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation des articles 2, 3, et 26 du CoBAT, des articles 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 6, § 8 et l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998, des principes de

2 M.B. 29.11.2013, pages 94.023-94.025.

‡ABDRPADFD-BCIGCIU‡

bonne administration et du principe de minutie, et de l'excès de pouvoir; qu'elle considère que le choix des zones à classer en ZEMU s'est opéré sans vérifier si les critères énoncés pour ce faire par la brochure explicative du PRAS démographique étaient remplis; qu'elle estime en particulier que l'affectation en ZEMU du pôle Biestebroek est basée sur une motivation inadéquate et qu'il n'a pas été répondu à la demande de la C.R.D. de prévoir un «outil de gestion globale» des ZEMU; que, selon elle, il est inexact d'affirmer qu'il ne revient pas au PRAS de déterminer l'emplacement des centres logistiques qui relèvent des zones d'activités portuaires et de transport et il est contradictoire d'affirmer, d'une part, que les centres de distribution urbaine ne sont pas interdits en ZEMU et, d'autre part, que les activités logistiques ne sont pas autorisées dans ces zones;

qu'à propos du pôle Biestebroek, elle critique l'urgence invoquée de manière générale pour créer des ZEMU alors que le choix de ce pôle en particulier ne répond pas aux critères généraux énoncés par la partie adverse et condamne certaines options d'aménagement qui sont en cours d'étude dans le «Plan directeur canal» ou dans le plan marchandises du Port de Bruxelles; qu'elle considère que le premier acte attaqué ne s'explique pas quant au rejet de l'alternative du maintien de ce pôle en zone d'activités portuaires et de transport (Z.A.P.T.); qu'elle relève qu'il est erroné d'affirmer que l'entreprise Seveso COTANCO qui est implantée à proximité de la ZEMU devra prochainement renouveler son permis d'environnement, d'une part, parce que ce permis est valable jusqu'au 20 décembre 2022 et, d'autre part, parce que cette société pourra bénéficier des prescriptions 0.9 et 0.11 du PRAS pour poursuivre et étendre ses activités; qu'elle souligne que cette société dispose à cet endroit des seuls dépôts de stockage et de distribution de produits pétroliers du Sud de Bruxelles; qu'elle affirme que sa critique, soulevée durant l'enquête publique, selon laquelle le fait de ne pas pouvoir implanter de logements à proximité de la zone Seveso aura pour effet d'isoler les logements qui ne pourraient être créés plus loin dans la ZEMU, n'a pas reçu de réponse;

qu'en réplique, elle indique que la réponse de la partie adverse concernant l'adoption d'un outil de gestion globale des ZEMU est incompréhensible, dès lors que le Gouvernement y souscrit mais n'en prévoit pas, et ce, sans le justifier adéquatement; qu'elle rappelle que, dans son avis, la C.R.D. avait mis en évidence la nécessité de préserver des zones industrielles et portuaires autour du bassin de Biestebroek et que le R.I.E. évoquait également une alternative en consacrant le pôle comme zone d'activité portuaire et de transport; qu'elle considère que l'arrêté attaqué ne justifie pas adéquatement la non-prise en compte de cette alternative, en méconnaissance des dispositions visées au moyen;

que, quant aux lieux d'implantation des centres de distribution urbaine (C.D.U.), elle conteste l'affirmation de la partie adverse selon laquelle les activités logistiques ne permettent généralement pas une cohabitation harmonieuse avec des fonctions plus urbaines, et explique que même si un C.D.U. est considéré comme un équipement d'intérêt collectif, cela ne permettra pas pour autant qu'un permis soit effectivement délivré dans la ZEMU, car cette activité ne pourra être autorisée dans ce type de zone que «dans la mesure où [elle] est compatible avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant» (prescription 0.7); que, sur la compatibilité des sites COTANCO avec les nouvelles affectations du pôle Biestebroek, elle considère que le mémoire en réponse conforte le constat que la motivation reposant sur la nécessité de modifier les affectations d'urgence, dès avant l'adoption du nouveau plan régional de développement durable et le futur nouveau PRAS, est une motivation inadéquate dès lors que deux sites

Seveso, protégés par ailleurs par les prescriptions 0.9 et 0.11, rendent en réalité impossible la construction de logements dans un périmètre de 50 mètres couvrant largement les îlots affectés en ZEMU; qu'elle soutient que la prescription 0.16 ne s'applique qu'à l'implantation de nouveaux établissements; qu'elle relève que l'I.B.G.E. a fixé un périmètre d'un rayon de 200 mètres autour des sites Seveso, comportant une interdiction de logements sur 50 mètres et que le R.I.E. déconseille de construire du logement sur les trois îlots Nord de Biestebroek à proximité de l'entreprise COTANCO;

que, dans son dernier mémoire, elle réitère son argumentation en citant de nombreux extraits du R.I.E., des avis émis, en particulier celui de la C.R.D., et de la motivation de l'acte attaqué; qu'elle estime que le rejet des alternatives n'a pas été justifié adéquatement et qu'il n'a pas été répondu au grief concernant l'absence d'urgence à réaffecter cette zone en ZEMU; qu'elle cite une série de projets qui seraient relatifs à cette zone, en constatant qu'ils ne réservent que peu de place à l'activité économique, ce qui contredit l'affirmation de la partie adverse selon laquelle les ZEMU sont principalement affectées aux activités productives;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le premier acte attaqué vise notamment à classer en ZEMU certains îlots, tous repris dans le p.p.a.s. *Pont de Cureghem* (2004) et situés en zone d'industrie urbaine (Z.I.U.); que trois de ces îlots sont classés comme zones Seveso, dont deux sont occupés par l'entreprise COTANCO et le troisième correspond à l'ancien site de l'entreprise UNIVAR; que les quais eux-mêmes ne sont pas concernés et restent classés en zone d'activités portuaires et de transport; qu'un p.p.a.s. est en cours d'élaboration et que le pôle est englobé dans le projet de «*Master Plan Canal*»;

que les ZEMU sont régies par la nouvelle prescription 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, quant à la mise sur pied d'un «outil de gestion globale» des ZEMU, que le premier acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que la C.R.D. appuie la demande de prévoir un outil de gestion globale des ZEMU, afin de pouvoir définir les bons équilibres et tenir compte des particularités de chaque zone;

Que cet outil pourrait être un schéma directeur ou un master plan et devrait ensuite être traduit dans un outil réglementaire;

Que la C.R.D. constate que ce type d'outil existe (schéma directeur Reyers pour le pôle "Reyers") ou est en cours d'élaboration pour la plupart des ZEMU (schéma directeur Schaerbeek Formation pour le pôle "Quai des Usines", Masterplan préalable à un p.p.a.s. pour le pôle "Biestebroek");

Qu'elle demande de poursuivre ce travail et de développer une vision globale pour chacune des ZEMU (dont les pôles Erasme et OTAN qui ne sont pas encore couverts par ces outils);

Qu'elle estime que, dans le cadre de cette vision globale, une structure opérationnelle devrait notamment encadrer le mécanisme de captation des plus-values engendrées par la modification du PRAS.

Considérant que le Gouvernement suit l'avis de la CRD sur l'opportunité de disposer d'une vision globale d'aménagement des pôles de ZEMU;

Considérant, comme le souligne la C.R.D., qu'un outil de planification existe déjà pour le pôle Reyers;

Qu'un tel outil est également en cours d'élaboration pour les pôles Mabru, Biestebroeck, Birmingham au travers du schéma directeur "Schaerbeek-Formation" et du "Plan directeur Canal";

Qu'un tel outil doit encore être lancé pour le pôle "Erasme"; qu'un p.p.a.s. est en cours d'élaboration pour le pôle "OTAN";

Considérant que le Gouvernement a toutefois décidé de compléter le R.I.E. par des illustrations des possibilités de restructuration urbaine dans les différents pôles de ZEMU;

Considérant que ces outils n'ont pas de portée réglementaire et ne peuvent donc imposer de mécanisme de captation des plus-values; qu'il est sur ce point renvoyé aux observations formulées supra sur cette question;

Considérant que la mise en place d'une structure opérationnelle pourra être analysée dans le cadre de l'élaboration du masterplan» (M.B., 29 novembre 2013, pp. 94.034-94.035);

que cette réponse est compréhensible et non contradictoire, le Gouvernement se ralliant à l'idée d'élaborer des schémas directeurs ou plans pour chaque pôle classé en ZEMU, tout en complétant dès à présent le R.I.E. par des illustrations des possibilités de restructuration urbaine dans ces pôles; qu'il n'y a aucune contradiction entre les intentions ainsi exprimées pour l'avenir et la décision de classer ces pôles en ZEMU;

Considérant que la motivation du premier acte attaqué comporte les explications suivantes quant aux critères de choix des ZEMU et quant à la justification de l'affectation du pôle Biestebroeck au regard de ces critères :

« [...] Considérant, par ailleurs, que si le critère de l'accessibilité a été pris en compte dans le cadre de la désignation des ZEMU, il ne s'agit pas du seul critère pertinent; qu'ont également été prises en compte :

- la situation au sein ou à proximité de tissus urbains habités et la facilité de rattachement à ceux-ci;

- la présence d'un bâti partiel permettant l'introduction de logements sans mise en péril de la fonction économique principale;

- les possibilités d'amélioration qualitative passant par une recomposition urbaine d'ensemble;

- l'absence de nuisances causées par les activités économiques existantes qui rendraient incompatibles la cohabitation de ces activités avec le logement;

- la situation dans un cadre urbain intéressant et valorisable pour la fonction résidentielle;

Que, dès lors, bien que certaines ZEMU ne soient pas situées en zone A ou B de la carte d'accessibilité du Titre VIII du R.R.U., la conjonction de plusieurs des autres critères jugés pertinents a valablement pu mener à la désignation d'une ZEMU [...]» (M.B., 29 novembre 2013, pp. 93.999-94.000);

« [...] Considérant que ces îlots sont actuellement affectés en zone d'industries urbaines;

Qu'ils abritent de nombreuses parcelles en friche ou partiellement bâties;

Que la proximité d'équipements scolaires et d'une promenade plantée rend ces sites particulièrement propices à l'implantation de logements;

Que ce pôle est, dans sa grande majorité, situé en zone d'accessibilité C du Titre VIII du R.R.U.;

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

Que le R.I.E. a, par ailleurs, été complété par des illustrations de restructuration urbaine possible dans les différents pôles de ZEMU;

Que le logement est repris comme affectation secondaire au sein de la prescription de la ZEMU;

Que cette prescription impose une affectation des rez-de-chaussée aux activités économiques, de manière à induire une densification des îlots, le logement s'implantant préférentiellement aux étages des constructions;

Que cela permet potentiellement de réserver aux activités économiques la même superficie que celle possible aujourd'hui [...]» (*M.B.*, 29 novembre 2013, p. 94089);

que la partie adverse a ainsi justifié pourquoi elle estimait que ce pôle pouvait être affecté en ZEMU au regard des critères qu'elle avait définis, indiquant notamment que ce site se prêtait à l'implantation de logements à titre secondaire sans compromettre les activités économiques, et que cette affectation allait permettre une restructuration de la zone; que, même à la supposer établie, l'éventuelle contradiction entre ce classement et les orientations urbanistiques qui sont à l'étude dans le cadre de l'élaboration d'instruments à portée indicative tels le Plan directeur canal ou encore le «plan marchandises» et le Master plan du Port de Bruxelles n'est pas une cause d'illégalité; qu'au demeurant, il ressort de la prescription 9bis que les ZEMU sont principalement affectées aux activités productives et aux services intégrés aux entreprises;

Considérant, quant à l'examen de l'alternative suggérant le maintien en Z.A.P.T., que, comme l'indique le complément au R.I.E. (p. 56), les îlots concernés étaient, avant la modification décidée par le premier acte attaqué, affectés en zone d'industrie urbaine ou en zone de forte mixité et non en Z.A.P.T.; que les quais eux-mêmes sont et restent classés en Z.A.P.T.; que les raisons exposées quant au choix du classement en ZEMU écartaient, par définition, un classement en Z.A.P.T.;

Considérant, quant aux erreurs ou contradiction dénoncées dans la motivation, que le premier acte attaqué indique (*M.B.*, 29 novembre 2013, p. 94.038) que le Gouvernement n'a pas souhaité fixer dans le PRAS l'emplacement des centres de distribution urbaine (C.D.U.), parce que ces installations pouvaient être admises dans plusieurs zones et pouvaient, dans certains cas, bénéficier de la prescription 0.7 en tant qu'équipement d'intérêt collectif, de sorte qu'une localisation figée par le PRAS aurait pour effet non recherché de restreindre les possibilités existantes; qu'il a donc estimé préférable de renvoyer cette question au futur plan régional de développement durable (P.R.D.D.); que, par ailleurs, il a décidé de ne pas inclure les activités logistiques dans les affectations prévues en ZEMU et affirmé à ce propos

que ces activités «ne permettent généralement pas une cohabitation harmonieuse avec des fonctions plus urbaines» tout en précisant que «des terrains restent disponibles pour développer des infrastructures du type C.D.U.» (p. 94.038) et que «ce type d'activité n'est pas interdit en ZEMU» (p. 94.092); qu'il n'y a pas de contradiction entre ces affirmations, l'application de la prescription générale 0.7 permettant l'implantation d'un C.D.U. en ZEMU pour autant qu'il soit considéré comme un équipement d'intérêt collectif ou de service public;

Considérant, quant à la présence des entreprises Seveso, plus précisément de la société COTANCO, il ressort du dossier administratif que ses activités s'exercent à Anderlecht sur deux sites distants d'1,5 km, l'un (COTANCO I) rue d'Aa, 25 et l'autre (COTANCO II) Digue du Canal, 1-3; que chacun des sites est classé «*petit Seveso*» en raison de la quantité de carburant qui y est stockée, sachant que ces carburants ne sont pas inflammables à température ambiante et ne font pas courir un risque d'explosion; que la partie adverse indique que chacun des deux sites est couvert par un permis d'environnement de classe 1B, dont l'un (COTANCO II) venait à échéance le 19 décembre 2016, et que, de ce côté du canal, seule une partie de la ZEMU se trouve à moins de 50 mètres, du site COTANCO I;

Considérant qu'aux termes de la nouvelle prescription 0.16, alinéa 2, 3°, une attention particulière doit être portée à la nécessité de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements Seveso et, d'autre part, notamment, les zones habitées; que, comme le précise expressément cette disposition en son alinéa 3, cette condition est également d'application pour tout projet situé à proximité d'un établissement existant; qu'il résulte de cette prescription qu'il n'y a pas d'interdiction de bâtir dans un périmètre précis autour de telles entreprises, mais que l'admissibilité des projets doit être examinée cas par cas en tenant compte des dangers potentiels et des mesures de protection prévues; que l'avis défavorable de l'I.B.G.E. à propos de la ZEMU prévue dans le pôle Biestebroek évoque «des problèmes de compatibilité à gérer par la suite», mais ne préconise pas une interdiction de logements dans un périmètre donné; que ces éléments sont pris en considération dans le R.I.E. (vol. II, pp. 703 à 708) et dans l'acte attaqué (*M.B.*, 29 novembre 2013, p. 94.014, p. 94.142 et s.); que le logement n'est pas l'affectation principale des ZEMU; qu'aucune erreur manifeste n'affecte l'appréciation selon laquelle l'existence de l'entreprise COTANCO dans ou à proximité de cette zone ne compromet pas son affectation en ZEMU et que les réponses données par la partie adverse aux observations et réclamations sur ce point sont suffisantes;

que, pour les mêmes raisons, c'est à tort que la requérante soutient que l'existence de l'entreprise COTANCO ferait obstacle à toute réalisation de logements dans la ZEMU définie au pôle Biestebroek, de sorte que ce classement ne pourrait pas

relever de l'urgence démographique qui a motivé l'adoption des actes attaqués; que le sixième moyen n'est pas fondé;

H. Septième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un septième moyen de la violation des articles 2, 3, et 26 du CoBAT, des articles 8 et 9 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 6, § 8, et l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998 et de l'excès de pouvoir; qu'elle critique la motivation du premier acte attaqué comme ne répondant pas aux demandes, formulées durant l'enquête publique et par la C.R.D., en vue de mettre en place un mécanisme de captation des plus-values foncières générées par les changements d'affectation au PRAS; qu'elle cite ces demandes, avis et réclamations et conteste la pertinence de la réponse qui leur est donnée; qu'elle soutient également que la motivation du premier acte attaqué est entachée d'une contradiction en ce qu'elle annonçait la modification concomitante de trois arrêtés, alors que ceux-ci n'ont pas été modifiés avant que le premier acte attaqué ne soit publié; qu'il s'agit des arrêtés du 21 novembre 2002 relatif à la lutte contre le bruit et les vibrations générées par les installations classées, du 21 novembre 2002 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage et du 17 décembre 2009 fixant les normes d'assainissement et les normes d'intervention en matière de pollution du sol;

qu'en réplique, elle souligne que le grief critique la motivation de la modification partielle notamment au regard des réclamations et observations émises, réclamations et observations qui, si elles avaient été adéquatement prises en compte, auraient pu avoir une incidence sur l'acte attaqué, de sorte que le moyen est recevable; qu'elle considère que la partie adverse tente de compléter *a posteriori* la motivation du premier acte attaqué et lui reproche de ne même pas avoir essayé de mettre au point un système de captation des plus-values; qu'elle fait valoir qu'en tout état de cause un tel mécanisme ne concernerait qu'un petit nombre de propriétaires qui vont, selon elle, faire une plus-value indue parce que leur bien devient susceptible d'accueillir du logement; qu'elle rappelle que le système existe en Flandre et en Wallonie et considère que l'adoption du PRAS démographique n'était pas à ce point urgente qu'elle justifiait qu'on renonce à la manne financière qu'aurait rapportée le système de captation des plus-values;

que, dans son dernier mémoire, elle précise que le moyen critique la motivation de l'acte attaqué et répète que l'argument relatif à la durée nécessaire à une modification du CoBAT est erroné, ce Code ayant été modifié 18 fois en 11 ans; qu'elle ajoute que le système des charges d'urbanisme n'équivaut pas à un mécanisme de captation des plus-values, comme le reconnaît la partie adverse;

2. *Appréciation du Conseil d'État*

Considérant que l'arrêté du 2 mai 2013 justifie l'absence de mécanisme de captation des plus-values en énonçant notamment ce qui suit :

« Qu'au surplus, le champ d'application du PRAS ne permet pas de proposer des modalités pratiques d'une éventuelle captation des plus-values immobilières;

Que des réflexions sont menées en parallèle sur le mécanisme des charges d'urbanisme qui permette(nt) de faire participer les développeurs de projet du secteur privé aux retombées néfastes que sont susceptibles d'avoir leurs projets sur les finances publiques des autorités publiques; que c'est bien à ce niveau qu'il importe d'agir» (*M.B.*, 29 novembre 2011, p. 93.994);

« Considérant que le R.I.E. recommande de capter une partie des plus-values afin de financer notamment les infrastructures publiques;

Que le R.I.E. propose d'étendre le mécanisme des charges d'urbanisme à des projets de logements privés sur les ZEMU;

Que le R.I.E. rappelle néanmoins que, dans le cas de ZEMU polluées, il n'est pas certain qu'il y a aura des plus-values à capter;

Considérant que le Gouvernement a décidé d'adopter concomitamment à la présente modification du PRAS le nouvel arrêté charges d'urbanisme;

Que celui-ci, même s'il n'a pas vocation à capter des plus-values, permet aux pouvoirs publics de faire participer les développeurs de projets aux incidences générées par ceux-ci sur les finances des pouvoirs publics;

Que le Gouvernement entend au travers de cet arrêté soumettre à charges d'urbanisme les projets de logements privés à partir d'un certain seuil, en ce compris en ZEMU;

Que, ce faisant, le Gouvernement répond aux nombreuses réclamations visant à accompagner la modification partielle du PRAS du mécanisme des charges d'urbanisme;

Qu'il faudra toutefois dans l'arrêté relatif aux charges d'urbanisme tenir compte de la pollution du sol de certaines ZEMU comme le recommande le R.I.E. et ce, afin de ne pas entraver la réalisation de projets;

Que l'avis de la C.R.D. visant à lier une captation des plus-values aux transactions et non aux affectations ne peut être suivi;

Qu'en effet c'est la délivrance d'un permis qui peut engendrer une valorisation foncière et non pas la fonction logement permise en ZEMU, d'autant que les activités économiques restent la fonction principale de la zone;

Que cette demande reviendrait à capter des plus-values non réalisées sur des terrains restant à vocation économique;

Que la demande d'un membre de la C.R.D. de prévoir un mécanisme similaire à celui prévu par l'article 81 du CoBAT ne peut non plus être suivi; que celle-ci implique une modification du CoBAT, procédure qui ne peut être menée à terme dans les délais d'approbation du PRAS; que, par ailleurs, cette demande renvoie aux mêmes observations que celles formulées en réponse à la demande de la C.R.D. de capter des plus-values sur les transactions» (*M.B.*, 29 novembre 2011, pp. 94.031 et 94.032);

que ces indications montrent que le Gouvernement a eu égard aux observations formulées et répondent à suffisance aux critiques soulevées, le PRAS lui-même n'étant pas le support juridique destiné à organiser un mécanisme de «captation» publique des plus-values; que la requérante conteste en réalité l'opportunité d'adopter sans instaurer un tel mécanisme des modifications du PRAS générant des plus-values foncières; que la partie adverse a usé à cet égard de son pouvoir

d'appréciation pour les raisons qu'elle expose; qu'elle a pu estimer que le système des charges d'urbanisme, avec les modifications qu'elle projetait d'y apporter, était le plus adéquat même s'il ne correspond pas à ce que les réclamants suggéraient; que, pour le surplus, la requérante n'établit aucune inexactitude dans les raisons avancées par la partie adverse; qu'en particulier, il ne peut être raisonnablement soutenu qu'une modification du CoBAT sur une question aussi importante et complexe que la taxation des plus-values puisse intervenir à bref délai;

que le grief concernant le défaut de modification des arrêtés relatifs à la lutte contre le bruit et aux normes d'assainissement est inopérant, la légalité de l'acte attaqué n'étant pas compromise par le défaut de mise en œuvre de réformes concomitantes; que le septième moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Dans 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), sont annulés :

- l'article premier,
- l'article 10-1,
- l'article 16,
- et l'article 20 en tant qu'il renvoie à la modification partielle de la carte d'affectation du sol reprise dans l'annexe sous le n° 27.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté attaqué.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le premier mars deux mille dix-sept par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY