CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.766/4
du 6 février 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative au plateau du Heysel'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.766/4
van 6 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd goedgekeurd betreffende de Heizelvlakte'

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Le 27 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 10 février 2017 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative au plateau du Heysel'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 février 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc JOASSART, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 février 2017.

(*) Par courriel du 9 janvier 2017.

*

Op 27 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 10 februari 2017 (*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd goedgekeurd betreffende de Heizelvlakte'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op . De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc JOASSART, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 februari 2017.

(*) Bij e-mail van 9 januari 2017.

*

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

1. Le dispositif de l'arrêté en projet est presque identique à celui des articles 10, 15 et 20 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', sur lequel la section de législation a donné le 17 avril 2013 l'avis 53.097/4.

Cet arrêté a été annulé partiellement par l'arrêt n° 233.147 du 7 décembre 2015 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État « en ce qu'il concerne la zone d'intérêt régional (ZIR) n° 15 – Heysel, y compris la prescription urbanistique 18, en ce qu'elle concerne la ZIR n° 15 – Heysel précitée ».

L'arrêté en projet entend rétablir la ZIR n° 15 – Heysel dans le plan régional d'affectation du sol (PRAS). À cette fin, l'article 1er de l'arrêté en projet modifie à nouveau la prescription particulière 18 du PRAS pour faire référence à cette ZIR n° 15. Les seules modifications apportées par rapport à l'arrêté annulé sont la précision que l'alinéa 4 déroge à l'alinéa 3 et l'extension de son champ d'application aux actes et travaux « conformes au programme qui leur est applicable » plutôt qu'à ceux « relatifs aux affectations particulières définies dans leurs programmes ». De même, l'article 2 reprend à l'identique l'article 15 de l'arrêté annulé avec pour seule modification l'ajout à l'alinéa 6, deuxième tiret, des mots « et particulièrement à renforcer les connexions piétonnières du Plateau du Heysel vers l'est par un aménagement adéquat des liaisons existantes et à créer ».

L'autorité de la chose jugée emporte notamment qu'un acte annulé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État ne peut plus être repris dans des circonstances identiques. La question de savoir si et dans quelle mesure cet acte peut être repris, et à quelles conditions, dépend des motifs d'annulation figurant dans la motivation de l'arrêt. Si l'annulation se fonde sur l'irrégularité de l'acte annulé lui-même, celui-ci ne peut pas être repris à moins d'être modifié ou adapté de telle manière que l'irrégularité ayant fondé l'annulation disparaisse [1]. Il convient dès lors de vérifier que l'arrêté en projet ne viole pas l'autorité de la chose jugée. Dans l'arrêt n° 233.147, le Conseil d'État a examiné le cinquième moyen de la requête et l'a jugé fondé en ce qui concerne quatre griefs.

2.1. Premièrement, l'arrêt n° 233.147 relève qu'en application de l'article 25 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), combiné avec son annexe C, 9°, le rapport d'incidences environnementales (RIE) doit comporter notamment « la présentation des alternatives possibles, de leur justification et les raisons des choix retenus ».

[1] Avis 31.307/1 donné le 20 février 2001 sur un projet d'arrêté royal 'complétant par l'insertion d'un point 35°, l'article 1er de l'arrêté royal du 1er février 1993 déterminant les tâches auxiliaires ou spécifiques dans les administrations et autres services des ministères ainsi que dans certains organismes d'intérêt public et réglant la situation juridique du membre du personnel visé à l'article 1er, alinéa 1er, 35°, de cet arrêté royal du 1er février 1993'.

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Cette exigence constitue une transposition de l'article 5, paragraphe 1, 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' (ci-après : la directive 2001/42/CE). Comme le rappelle l'arrêt n° 233.147, selon l'interprétation de cette directive par la DG Environnement de la Commission européenne, « il est primordial qu'un tableau précis des solutions de substitution raisonnables et des raisons pour lesquelles elles ne constituent pas la meilleure option soit présenté à l'autorité […] chargée[e] d'adopter le plan ou le programme ainsi qu'aux autorités et au public concernés ».

Afin de rencontrer cette obligation, un nouveau RIE a été élaboré. Il comporte une partie 2 intitulée « Méthode d'évaluation et difficultés rencontré[e]s, présentation et analyse des alternatives de localisation et d'affectation » (pp. 32 à 102). Dans cette partie, des alternatives de localisation sont étudiées. Sept sites sont sélectionnés selon des critères d'accessibilité en transport en commun, de protection de la nature et de disponibilités foncières (pp. 42-43). Après examen de ces différents sites, l'auteur du rapport conclut que le périmètre du plateau du Heysel est le plus approprié (p. 64). De même, des alternatives d'affectations sont également étudiées dans ce rapport pour conclure à la nécessité de la création d'une nouvelle zone d'intérêt régional (pp. 65 à 102). Si les choix de la localisation et de l'affectation d'une zone au plan régional d'affectation du sol relèvent dans une grande mesure de considérations d'opportunité, il convient néanmoins de relever qu'à la différence de la situation ayant donné lieu à l'arrêt d'annulation n° 233.147, le RIE précédant l'arrêté en projet comporte une analyse des solutions de substitution.

2.2. Deuxièmement, l'arrêt n° 233.147 souligne également qu'en application de l'article 25 du CoBAT, combiné avec son annexe C, 2°, le RIE doit comporter notamment « les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre ». Il s'agit également d'une transposition de l'article 5, paragraphe 1er, de la directive 2001/42/CE, ainsi que de son annexe I, point b). L'arrêt n° 233.147 avait constaté l'absence « d'étude concluante relative à l'évolution des aspects décrits – aspects patrimoniaux, architecturaux et paysagers, aspects socio-économiques, mobilité, sol et eau, environnement sonore, faune et flore, air et climat – en cas de politique inchangée, appelée communément 'l'alternative zéro' ».

Le nouveau RIE comporte une partie 3 intitulée « Aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre et présentation de la situation prévisible » (pp. 103 à 318). En conclusion de cette partie, le rapport indique (p. 318) :

> « En cas de non mise en œuvre du plan, les affectations actuelles de la zone d'étude ne seront pas modifiées. La non mise en œuvre du plan correspond à la situation de l'alternative 0 de maintien de l'affectation existante. Comme présenté plus haut, nous avons déterminé deux situations contrastées pour l'alternative 0 :
>
> • 'scénario tendanciel' : maintien des activités existantes au sein du périmètre mais avec densification dans les parties du périmètre étudié qui sont actuellement sous-exploitées

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

• 'scénario de rénovation' : modification des activités existantes, en les complétant ou en les remplaçant par une sélection raisonnable d'équipements d'intérêt collectif susceptibles de s'implanter dans la zone

Ces deux alternatives sont analysées dans la partie suivante. Cette analyse permet d'étudier l'impact de la non mise en œuvre du plan ».

Dans la partie 4 intitulée « Analyse des effets notables probables de la mise en œuvre du projet de plan et mesures à mettre en œuvre pour réduire les incidences négatives », les alternatives 0A (« scénario tendanciel ») et 0B (« scénario de rénovation ») sont analysées pour les différents aspects étudiés.

Certes à la différence de la situation décrite dans l'arrêt n° 233.147, le nouveau RIE comporte bien une analyse de l'évolution probable si la zone d'intérêt régional n'est pas créée. Toutefois, au vu des deux alternatives présentées, la question se pose de savoir si l'analyse se situe parfaitement dans le cadre d'une politique « inchangée » puisque, dans la première hypothèse, il y a une densification des parties sous-exploitées et, dans la seconde, une modification des activités existantes.

2.3. Troisièmement, l'arrêt n° 233.147 relève que les objections relatives à la mobilité qui figurent dans de nombreuses réclamations et sont reprises dans l'avis de la Commission Régionale de Développement (CRD) défavorable à la création d'une nouvelle zone d'intérêt régional doivent être adéquatement rencontrées, ce qui pour une autorité prudente doit se faire en apportant « dans le plan proprement dit une solution sûre sur le plan juridique à une problématique de mobilité constatée » et non en renvoyant à des projets ou des permis ultérieurs.

Dans l'avis qu'elle a donné le 10 novembre 2016, la CRD n'est plus opposée au principe de la création de la nouvelle zone d'intérêt régional mais elle émet néanmoins certaines réserves notamment au sujet de la saturation de l'offre de mobilité (pp. 44 à 46). Après avoir résumé les réclamations introduites lors de l'enquête publique à ce sujet, la CRD considère notamment que « les conditions de mobilité n'ont pas été suffisamment développées au regard des grandes ambitions du projet, que la réflexion est demeurée trop locale » (p. 45).

L'article 26, alinéa 1er, du CoBAT impose que le Gouvernement ne s'écarte de l'avis de la CRD que par une décision motivée. Le préambule du projet d'arrêté relève que « les constats posés et les suggestions faites par la CRD sont pertinents mais ne relèvent pas du PRAS et de la présente modification de celui-ci ». Il ajoute à cet égard :

« 9.4.2. Solution juridiquement sûre

Considérant que des réclamants et le Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale rappellent que le projet doit offrir des solutions de mobilité juridiquement sûres conformément aux demandes et à la jurisprudence du Conseil d'État ;

Que la Région flamande rappelle l'absence d'accords concernant les plans structurels R0 et T.OP Noordrand ;

Qu'un réclamant précise que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, ces solutions sont à attendre de l'autorité dans le plan sans attendre les spécifications du projet dans le cadre d'une demande de permis ;

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Qu'un réclamant considère que le Conseil d'État a pointé l'absence de solutions juridiquement sûres pour la mobilité ;

Qu'à ce titre un programme implantant un centre commercial générant des déplacements insoutenables pour le site est impossible.

Considérant que le Gouvernement souligne que le RIE démontre que le projet de ZIR peut être mis en œuvre dans la situation existante ;

Que les ambitions du Gouvernement, si elles sont totalement mises en œuvre, engendreront, en projections fondées sur les habitudes de déplacement actuelles, une augmentation significative de la congestion automobile ;

Que cette congestion automobile est une conséquence de la manière dont les déplacements sont réalisés à l'heure actuelle ;

Que les problèmes de mobilité ne peuvent pas être résolus par le seul accroissement de la capacité automobile ;

Que néanmoins, si tel devait être le cas, le projet de voie de liaison est une infrastructure dont le RIE a testé et démontré l'efficacité ;

Que d'autres projet[s] d'infrastructures de transport destinés aux transports publics sont de nature à apporter une réponse tout aussi efficace ;

Que ces projets sont tous couverts par une demande de permis à l'instruction et que les investissements nécessaires à leur mise en œuvre sont inscrits aux budgets des autorités compétentes ;

Que, sous réserve de la précision donnée à l'alinéa suivant, ces projets ne nécessitent pas d'apporter au PRAS d'autres modifications que celles qui sont prévues par le présent arrêté, les prescriptions du plan permettant leur réalisation ;

Qu'une légère adaptation de la carte des affectations du sol est cependant apportée, qui consiste, le long de l'avenue Impératrice Charlotte, à ajouter au périmètre de la ZIR une surface de 151 m² appartenant actuellement à la zone de parc mitoyenne, afin de ne pas risquer que la zone de parc empêche d'aménager, à l'intersection de cette avenue et de la future voie de liaison, un carrefour aussi fonctionnel que possible pour tous les usagers ;

Que, pour le surplus, il n'appartient pas au PRAS, dont le contenu est décrit à l'article 24 du CoBAT, de traiter directement la problématique de la mobilité ; que le PRAS n'est pas un plan de mobilité, mais un plan d'affectation du sol ;

Qu'en ce qu'il veille à ce que les affectations et les principes généraux qu'il consacre ne fassent pas obstacle à la réalisation des solutions de mobilité à mettre en œuvre, en ce que ces solutions n'impliquent pas de devoir modifier le réseau primaire des voiries défini par le PRAS et en ce que le programme de la ZIR prévoit les impositions qui relèvent de l'échelle régionale du PRAS en évoquant la réservation d'espaces pour les transports en commun en général et, plus spécifiquement, pour une infrastructure de dépôt ;

Que dès lors, au niveau du PRAS, les solutions de mobilité peuvent être considérées comme juridiquement sûres ».

Comme dans l'arrêté annulé, le préambule de l'arrêté en projet renvoie toujours à des projets ultérieurs, spécialement à celui de la « nouvelle voie de liaison entre le parking C et les Palais des Expositions » qui figure dans les recommandations du RIE (p. 425). Il est toutefois précisé que ce projet ainsi que ceux relatifs aux infrastructures de transport destinés aux

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

transports publics font déjà l'objet de demandes de permis d'urbanisme et que les dépenses nécessaires sont prévues aux budgets des autorités compétentes. La zone d'intérêt régional a également été légèrement étendue en vue de permettre la réalisation d'un carrefour avec la future voie de liaison.

La question demeure ouverte de savoir s'il est complètement satisfait en l'espèce à l'obligation pour « une autorité prudente » d'apporter « dans le plan proprement dit une solution sûre sur le plan juridique à une problématique de mobilité constatée » dès lors que persistent certaines incertitudes liées à la procédure de délivrance des permis mentionnés dans le préambule, au projet de création d'un nouvel accès au ring (RIE, p. 422) ainsi qu'aux modifications des infrastructures routières existantes pour accueillir les flux de circulation liés aux effets cumulés des projets NEO et UPlace (RIE, p. 423). Ces incertitudes sont, il est vrai, pour partie liées à des aspects dont l'auteur du projet n'a pas la maitrise en raison de ses compétences propres.

2.4. Quatrièmement, l'arrêt n° 233.147 relève que la modification de la prescription particulière 18 du PRAS, qui avait donné lieu à plusieurs réclamations ainsi qu'à une observation dans l'avis 53.097/4 donné le 17 avril 2013, n'a pas fait l'objet d'une évaluation des incidences malgré la demande d'un complément d'étude à ce sujet dans l'avis de la CRD.

Le nouveau RIE consacre, dans sa partie 5, une section 11 à l'« Analyse de l'impact environnemental de la modification de la prescription 18 en ce qu'elle concerne la ZIR 15 » (RIE, p. 483). Sur ce point, la situation a également évolué par rapport au RIE précédant l'arrêté annulé.

2.5. En conclusion, sous réserve des observations formulées aux points 2.2 et 2.3, l'arrêté en projet ne méconnait pas l'autorité de la chose jugée s'attachant à l'arrêt n° 233.147.

3. Il résulte de l'article 24, alinéa 2, 1°, du CoBAT que le PRAS doit indiquer, de manière expresse et spécifique, « la situation existante de fait et de droit ».

L'exigence qu'un plan d'affectation du sol indique la situation existante implique l'obligation de mentionner les données permettant aussi bien aux intéressés qu'aux autorités ou organes appelés à donner un avis sur le plan ou à prendre une décision à cet égard, de se faire une idée exacte et de porter un jugement correct au sujet des propositions et des intentions des auteurs du plan relativement à l'affectation et à l'aménagement de chaque portion du territoire régie par ce plan [2].

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 mai 2016 'adoptant le projet de modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative au plateau du Heysel' (non publié au *Moniteur belge*) comporte bien trois cartes : situation existante de fait, situation existante de droit et affectation du sol.

[2] Voir en ce sens, par exemple, C.E., 23 février 1999, S.P.R.L. Lapondec et Lambilot, n° 78.915, cité dans l'avis 53.097/4 de la section de législation donné le 17 avril 2013 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale 'adoptant la modification partielle du Plan Régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001'.

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Afin de se conformer à la disposition précitée du CoBAT, il conviendra d'inclure ces cartes dans l'arrêté en projet en les y annexant y compris lors de sa publication au *Moniteur belge*.

4. Conformément à l'article 26, alinéa 1er, du CoBAT, le préambule de l'arrêté en projet résume la manière dont les avis, réclamations et observations émis sur le projet de plan ont été pris en considération. Toutefois, l'arrêté en projet devra également [3] :

– faire apparaitre, d'une part, en quoi les modifications qu'il est envisagé d'apporter au PRAS s'inscrivent dans les orientations du PRD actuellement en vigueur et, d'autre part, le cas échéant, les motifs pour lesquels elles s'en écartent sur des points déterminés (article 21, alinéa 2, et 24, alinéa 1er, du CoBAT) ;

– résumer la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans la modification du PRAS en projet et dont le rapport sur les incidences environnementales a été pris en considération, ainsi que les raisons des choix qui sous-tendent cette modification, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées (article 26, alinéa 1er, du CoBAT) ;

– préciser les modalités de son suivi qui sont définies à l'article 30 du CoBAT (article 26, alinéa 2, du CoBAT).

*

[3] Voir. à cet égard, l'avis 53.097/4.

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het dispositief van het ontworpen besluit is nagenoeg identiek aan dat van de artikelen 10, 15 en 20 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2013 'tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd opgesteld', waarover de afdeling Wetgeving op 17 april 2013 advies 53.097/4 gegeven heeft.

Dat besluit is gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 233.147 van 7 december 2015 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State "in zoverre dit het gebied van gewestelijk belang (GGB) nr. 15 – Heizel betreft, met inbegrip van het stedenbouwkundig voorschrift 18, in zoverre dit op het voormelde GGB nr. 15 – Heizel betrekking heeft".

Het ontworpen besluit strekt ertoe het GGB nr. 15 - Heizel opnieuw op te nemen in het gewestelijk bestemmingsplan (GBP). Daartoe wijzigt artikel 1 van het ontworpen besluit nogmaals bijzonder voorschrift 18 van het GBP om te verwijzen naar dat GGB nr. 15. De enige wijzigingen die ten opzichte van het vernietigde besluit aangebracht worden, bestaan in de precisering dat het vierde lid afwijkt van het derde lid, en in het feit dat het toepassingsgebied ervan uitgebreid wordt tot de handelingen en werken "die overeenstemmen met het programma dat erop van toepassing is", en niet tot de handelingen en werken "voor de bijzondere bestemmingen die zijn bepaald in hun programma's." Zo ook wordt in artikel 2, artikel 15 van het vernietigde besluit volledig overgenomen met als enige wijziging de toevoeging aan het zesde lid, tweede streepje, van de woorden "en in het bijzonder de versterking van de voetgangersverbindingen van de Heizelvlakte naar het oosten, dankzij een gepaste inrichting van de bestaande en aan te leggen verbindingen."

Het gezag van gewijsde houdt onder meer in dat een handeling die vernietigd is door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet meer in dezelfde omstandigheden opnieuw kan worden gesteld. Of, en in welke mate die handeling opnieuw kan worden gesteld of onder welke voorwaarden, hangt af van de vernietigingsgronden die in de motieven van het arrest zijn genoemd. Indien de vernietiging is gegrond op de onregelmatigheid van de vernietigde handeling zelf, dan kan die niet opnieuw worden gesteld tenzij zij zodanig wordt gewijzigd of aangepast dat de onregelmatigheid waarop de vernietiging steunt, verdwijnt.[1] Er moet dan ook nagegaan worden of het ontworpen besluit het gezag van gewijsde niet schendt.

[1] Advies 31.307/1, gegeven op 20 februari 2001 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanvulling door invoering van een punt 35°, van artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 februari 1993 tot bepaling van de bijkomende of specifieke opdrachten in de besturen en andere diensten van de ministeries en in sommige instellingen van openbaar nut en tot regeling van de juridische toestand van het personeelslid bedoeld in artikel 1, 1ste lid, 35°, van dit koninklijk besluit van 1 februari 1993'.

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

In arrest nr. 233.147 heeft de Raad van State het vijfde middel van het verzoekschrift onderzocht en gegrond bevonden met betrekking tot vier punten van bezwaar.

2.1. Ten eerste wordt in arrest nr. 233.147 opgemerkt dat met toepassing van artikel 25 van het Brussels Wetboek van de Ruimtelijke Ordening (BWRO), *juncto* bijlage C, 9° ervan, het milieueffectenrapport (MER) onder meer "de voorstelling van de mogelijke alternatieven, hun rechtvaardiging en de redenen voor de weerhouden keuzen" dient te bevatten.

Dat vereiste is een omzetting van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's' (hierna: richtlijn 2001/42/EG). Zoals in arrest 233.147 gememoreerd wordt, is het volgens de interpretatie die het DG Milieu van de Europese Unie van die richtlijn geeft "van essentieel belang dat de instantie [...] die verantwoordelijk is voor het vaststellen c.q. aannemen van het plan of programma alsook de geraadpleegde instanties en het geraadpleegde publiek, een accuraat beeld wordt gegeven van de redelijke alternatieven die er zijn en wordt uitgelegd waarom die niet als de beste optie worden gezien."

Om aan die verplichting te voldoen, is een nieuw MER uitgewerkt. Het bevat een deel 2 met als titel "Methodologieën en gedetailleerde voorstelling van het project, analyse van de varianten voor de geplande locatie en voorstelling van de alternatieven" (p. 35 tot 108). In dat deel worden locatievarianten bestudeerd. Er zijn zeven locaties geselectioneerd op grond van criteria betreffende de toegankelijkheid met het openbaar vervoer, de natuurbescherming en de beschikbaarheid van de grond (p. 45-46). Na onderzoek van die verschillende locaties, besluit de steller van het rapport dat de perimeter van de Heizelvlakte de meest geschikte is (p. 68). Ook zijn in dat rapport nog bestemmingsalternatieven bestudeerd, waarbij besloten is dat een nieuw gebied van gewestelijk belang moest worden gecreëerd (p. 69 tot 108). Hoewel de keuzes met betrekking tot de locatie en de bestemming van een gebied in het gewestelijk bestemmingsplan grotendeels gerelateerd zijn aan opportunistische overwegingen, dient evenwel opgemerkt te worden dat, in tegenstelling tot de situatie die aanleiding gegeven heeft tot vernietigingsarrest nr. 233.147, het MER dat voorafgegaan is aan het ontworpen besluit, een alternatievenonderzoek bevat.

2.2. Ten tweede wordt in arrest nr. 233.147 er ook op gewezen dat met toepassing van artikel 25 van het BWRO, *juncto* bijlage C, 2° ervan, het MER onder meer "de pertinente aspecten van de milieutoestand en zijn waarschijnlijke evolutie als het plan niet in werking treedt" dient te bevatten. Het gaat eveneens om een omzetting van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2001/42/EG, en van bijlage I, punt b), ervan. Arrest nr. 233.147 had vastgesteld dat "een afdoende onderzoek naar de evolutie van de beschreven aspecten – erfgoed-, architectuur- en landschapsaspecten, sociaaleconomische aspecten, mobiliteit, bodem en water, geluid, fauna en flora, lucht en klimaat – bij een ongewijzigd beleid, het zogenaamde nulaternatief, ontbreekt."

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Het nieuwe MER bevat een deel 3 met als titel "Relevante aspecten van de milieutoestand en de waarschijnlijke ontwikkeling als het plan niet wordt uitgevoerd, voorstelling van de te verwachten toestand" (p. 109-328). Bij wijze van conclusie van dat deel staat in het rapport het volgende (p. 318):

> "Moest het plan niet uitgevoerd worden, dan veranderen de huidige bestemmingen in de studiezone niet. Het niet uitvoeren van het plan komt neer op de situatie van alternatief 0 in hetwelk de bestaande situatie behouden wordt. Zoals hierboven aangegeven, werden 2 contrasterende situaties bepaald voor alternatief 0 :
>
> • "tendensscenario": het behoud van de bestaande activiteiten binnenin de perimeter maar met verdichting in de delen van de studieperimeter die huidig ondergebruikt zijn
>
> • "vernieuwingsscenario": een verandering van de bestaande activiteiten, door ze te vervolledigen of te vervangen door een doordachte selectie van voorzieningen van collectief belang die zich mogelijk in de zone kunnen vestigen.
>
> Beide alternatieven worden in het volgend deel geanalyseerd. Die analyse staat toe het effect te bestuderen in het geval dat het plan niet wordt uitgevoerd".

In deel 4 met als titel "Analyse van de potentieel belangrijke milieueffecten bij uitvoering van het ontwerpplan" worden de alternatieven 0A ("tendensscenario") en 0B ("vernieuwingsscenario") geanalyseerd met betrekking tot de verschillende onderzochte aspecten.

In tegenstelling tot de situatie die beschreven is in arrest nr. 233.147, bevat het nieuwe MER weliswaar een analyse van de waarschijnlijke evolutie indien geen gebied van gewestelijk belang wordt gecreëerd, maar in het licht van de twee voorgestelde alternatieven rijst de vraag of de analyse geheel kadert in een "ongewijzigd" beleid, aangezien er in het eerste geval sprake is van een verdichting van de ondergeëxploiteerde delen, en in het tweede geval de bestaande activiteiten een wijziging ondergaan.

2.3. Ten derde wordt in arrest nr. 233.147 opgemerkt dat naar behoren tegemoetgekomen moet worden aan de mobiliteitsbezwaren die in heel wat bezwaarschriften vermeld zijn en die opgenomen zijn in het ongunstige advies dat de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie (GOC) verstrekt heeft over de aanleg van een nieuw gebied van gewestelijk belang, en dat van een zorgvuldige overheid mag worden verwacht "dat een vastgestelde mobiliteitsproblematiek in het plan zelf een rechtszekere oplossing krijgt", en niet door te verwijzen naar latere projecten of vergunningen.

In het advies dat de GOC op 10 november 2016 gegeven heeft, heeft ze geen bezwaar meer tegen het principe van de creatie van het nieuwe gebied van gewestelijk belang, maar maakt ze een zeker voorbehoud, inzonderheid met betrekking tot de verzadiging van het mobiliteitsaanbod (p. 44 tot 46). De GOC vat de bezwaarschriften samen die daaromtrent tijdens het openbaar onderzoek ingediend zijn, en oordeelt vervolgens meer bepaald dat "de mobiliteitsvoorwaarden niet voldoende zijn uitgewerkt in het licht van de grote ambities van het ontwerp, dat de denkoefening te lokaal is gevoerd. (p. 45)"

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

Artikel 26, eerste lid, van het BWRO schrijft voor dat wanneer de regering van het advies van de Gewestelijke Commissie afwijkt, haar beslissing met redenen omkleed moet worden. In de aanhef van het ontwerp van besluit wordt erop gewezen dat "de vaststellingen en suggesties van de GOC relevant zijn, maar niet vallen onder het GBP en onder deze wijziging ervan". Wat dat betreft; wordt in die aanhef voorts het volgende gezegd:

"9.4.2. Rechtszekere oplossing

Overwegende dat de reclamanten en de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eraan herinneren dat het project rechtszekere mobiliteitsoplossingen moet bieden die conform zijn met de eisen en de jurisprudentie van de Raad van State;

Dat het Vlaams Gewest erop wijst dat er geen akkoorden zijn rond de structuurplannen R0 en T.OP Noordrand;

Dat een reclamant verduidelijkt dat, conform de jurisprudentie van de Raad van State, die oplossingen moeten komen van de overheden betrokken bij de plannen, zonder dat de verduidelijkingen van het ontwerp in het kader van een vergunningsaanvraag afgewacht moeten worden;

Dat een reclamant meent dat de Raad van State heeft gewezen op het gebrek aan rechtszekere mobiliteitsoplossingen;

Dat het in dat verband onmogelijk is om een programma te ontwikkelen voor de oprichting van een winkelcentrum dat verplaatsingen eist die voor de site niet haalbaar zijn;

Overwegende dat de Regering benadrukt dat het MER aantoont dat het ontwerp van GGB kan worden uitgevoerd in de bestaande toestand;

Dat de ambities van de Regering, wanneer ze volledig worden uitgevoerd en worden beschouwd in het licht van de huidige verplaatsingsbehoeften, een significante toename van de verkeersopstoppingen zullen genereren;

Dat deze opstoppingen een gevolg zijn van de manier waarop de mensen zich vandaag verplaatsen;

Dat mobiliteitsproblemen niet kunnen worden opgelost door enkel de autocapaciteit te verhogen;

Dat evenwel de verbindingsweg een infrastructuur is die het MER heeft getest en waarvan het de efficiëntie heeft aangetoond;

Dat andere projecten voor vervoersinfrastructuren bestemd voor het openbaar vervoer een even efficiënt antwoord kunnen bieden;

Dat al deze projecten worden gedekt door een vergunningsaanvraag die wordt onderzocht en dat de investeringen nodig voor hun uitvoering zijn ingeschreven in de begroting van de bevoegde overheden;

Dat, onder voorbehoud van de precisering in het volgende lid, deze projecten in het GBP geen andere wijzigingen zullen vergen dan deze die zijn voorzien in dit besluit, aangezien ze volgens de voorschriften van het plan kunnen worden uitgevoerd;

Dat evenwel de bestemmingskaart licht moet worden aangepast in die zin dat in de Keizerin Charlottelaan aan de perimeter van het GGB een oppervlakte van 151 m^2 moet worden toegevoegd die momenteel deel uitmaakt van het parkgebied, om te vermijden dat het parkgebied op de kruising van deze laan en de toekomstige verbindingsweg zou

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

verhinderen dat er een kruispunt wordt ingericht dat voor alle weggebruikers even functioneel is;

Dat het voor het overige niet de taak is van het GBP, waarvan de inhoud is beschreven in artikel 4 van het BWRO, om rechtstreeks de mobiliteitsproblematiek te behandelen; dat het GBP geen mobiliteitsplan is, maar een bestemmingsplan;

Dat het erop toeziet dat de bestemmingen en de algemene principes die het bekrachtigt de realisatie van mogelijke mobiliteitsoplossingen niet in de weg staan, dat deze oplossingen niet impliceren dat het primaire wegennet dat is bepaald door het GBP moet worden gewijzigd en dat het programma van het GGB voldoet aan de eisen van het GBP op gewestelijke schaal door ruimten voor te behouden voor het openbaar vervoer in het algemeen en voor een opslaginfrastructuur in het bijzonder;

Dat de mobiliteitsoplossingen op het niveau van het GBP dus als rechtszeker kunnen worden beschouwd."

Net als in het vernietigde besluit, verwijst de aanhef van het ontworpen besluit steeds naar latere projecten, inzonderheid naar het project van de "nieuwe verbindingsweg tussen parking C Brussels Expo" die in de aanbevelingen van het REM vermeld is (p. 436). Er wordt echter gepreciseerd dat voor dat project alsook voor de projecten met betrekking tot de vervoersinfrastructuur voor het openbaar vervoer, reeds stedenbouwkundige vergunningen zijn aangevraagd en dat de nodige uitgaven uitgetrokken zijn op de begrotingen van de bevoegde overheden. Het gebied van gewestelijk belang is ook lichtjes uitgebreid teneinde op de toekomstige verbindingsweg een kruispunt te kunnen aanleggen.

De vraag blijft of *in casu* volledig voldaan wordt aan de verplichting voor een "zorgvuldige overheid" om ervoor te zorgen "dat een vastgestelde mobiliteitsproblematiek in het plan zelf een rechtszekere oplossing krijgt", daar immers bepaalde onzekerheden blijven bestaan omtrent de procedure voor de afgifte van de in de aanhef vermelde vergunningen, omtrent het project voor de aanleg van een nieuwe toegang naar de ring (MER, p. 434) en omtrent de wijzigingen in de bestaande weginfrastructuur teneinde de verkeersstromen op te vangen die te wijten zijn aan de gecumuleerde impact van de projecten NEO en UPlace (MER, p. 434). Die onzekerheden zijn weliswaar gedeeltelijk te wijten aan aspecten die de steller van het ontwerp gezien zijn bevoegdheden niet in de hand heeft.

2.4. Ten vierde wordt in arrest nr. 233.147 opgemerkt dat met betrekking tot de wijziging van bijzonder voorschrift 18 van het GBP, die aanleiding gegeven had tot verschillende bezwaarschriften en tot een opmerking in advies 53.097/4, dat gegeven is op 17 april 2013, geen milieueffectenbeoordeling is uitgevoerd, ondanks het feit dat in het advies van de GOC om een bijkomende studie daarover gevraagd was.

In deel 5 van het nieuwe MER is een afdeling 11 gewijd aan de "Analyse van de milieu-impact van de wijziging van voorschrift 18 met betrekking tot het GGB 15" (MER, p. 493). In dat opzicht is de situatie eveneens gewijzigd ten opzichte van het MER dat voorafging aan het vernietigde besluit.

2.5. De conclusie is dan ook dat, onder voorbehoud van hetgeen opgemerkt wordt in de punten 2.2 en 2.3, het gezag van gewijsde van arrest 233.147 niet bij het ontworpen besluit geschonden wordt.

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

3. Uit artikel 24, tweede lid, 1°, van het BWRO volgt dat het GBP "de bestaande rechts- en feitelijke toestand" duidelijk en specifiek moet vermelden.

Het vereiste dat een bestemmingsplan de bestaande toestand moet weergeven, houdt de verplichting in de gegevens te vermelden die zowel de belanghebbenden als de overheden of instellingen die een advies moeten verstrekken over het plan of die dienaangaande een beslissing moeten nemen, in staat stellen zich een correct inzicht te verwerven en een juist oordeel te vellen over de voorstellen en de bedoelingen van de ontwerpers van het plan met betrekking tot de bestemming en de inrichting van elk gedeelte van het grondgebied waarop dat plan van toepassing is.[2]

Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 mei 2016 'tot instelling van de procedure tot gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd opgesteld betreffende de Heizelvlakte' (niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*), bevat wel degelijk drie kaarten: bestaande feitelijke toestand, bestaande rechtstoestand en bestemmingsplan.

Teneinde in overeenstemming te zijn met de voornoemde bepaling van het BWRO, dienen die kaarten als bijlage bij het ontworpen besluit gevoegd te worden, ook bij het bekendmaken ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

4. Overeenkomstig artikel 26, eerste lid, van het BWRO, wordt in de aanhef van het ontworpen besluit samenvat hoe de adviezen, bezwaren en opmerkingen aangaande het ontwerpplan in overweging zijn genomen. In het ontworpen besluit echter:[3]

– moet enerzijds ook tot uiting komen op welke manier de wijzigingen die aangebracht zouden worden in het GBP aansluiten bij de richtsnoeren van het thans van kracht zijnde GewOP, en moet anderzijds, in voorkomend geval, aangegeven worden om welke redenen die wijzigingen er op bepaalde punten van afwijken (artikel 21, tweede lid, en 24, eerste lid van het BWRO);

– moet worden samengevat hoe de milieuoverwegingen in de ontworpen wijziging van het GBP geïntegreerd zijn en hoe het milieueffectenrapport en de redenen voor de keuzes die ten grondslag liggen aan die wijziging, in overweging genomen zijn, rekening houdend met de andere redelijke oplossingen die overwogen zijn (artikel 26, eerste lid, van het BWRO);

[2] Zie in die zin bijvoorbeeld RvS 23 februari 1999, nr. 78.915, bvba Lapondec en Lambilot, geciteerd in advies 53.097/4 van de afdeling Wetgeving, gegeven op 17 april 2013 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd opgesteld'.

[3] Zie daaromtrent advies 53.097/4.

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡

– moeten de regels inzake de follow-up ervan worden gepreciseerd, die bepaald zijn in artikel 30 van het BWRO (artikel 26, tweede lid, van het BWRO).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-CBCRODEFC-GAHGGVT‡