

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 161.010 du 5 juillet 2006

A.85.955/XIII-1267

En cause : **la Commune de Schaerbeek,**
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me André MOYAERTS, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/10
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la RADIO TELEVISION BELGE DE
LA COMMUNAUTE FRANCAISE (R.T.B.F.),**
ayant élu domicile chez
Me Christine FLION, avocat,
rue du Trône 4
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 août 1999 par la commune de Schaerbeek qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 :

- décidant de modifier partiellement le plan particulier d'affectation du sol "Colonel Bourg" de la commune de Schaerbeek, approuvé par arrêté de l'Exécutif du 10 juin

1993, afin de permettre la réalisation par la R.T.B.F. de l'aménagement de l'entrée de son site par la rue Colonel Bourg (parcelles cadastrées 131/3a et 131/2b);

- et invitant la commune de Schaerbeek à introduire un dossier de base à l'approbation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans un délai de 15 mois suivant la notification dudit arrêté;

Vu l'arrêt n° 85.032 du 2 février 2000 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 9 mars 2000 par la commune de Schaerbeek;

Vu la requête introduite le 14 avril 2000 par laquelle la RADIO TELEVISION BELGE DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE (R.T.B.F.) demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 22 mai 2000 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M^{me} MARTOU, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 23 mai 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 juin 2006;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me L. DE CONINCK, loco Me A. MOYAERTS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Chr. FLION, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MARTOU, auditeur;

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

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

1. Le 10 juin 1993 a été approuvé par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale le plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) dénommé "îlot 385 - Colonel Bourg", adopté par le conseil communal de Schaerbeek.

La rue Colonel Bourg, qui longe le site de la R.T.B.F., est construite uniquement sur son versant nord et fait face à l'autoroute de Liège. Le P.P.A.S. précité ne prévoit aucun accès au parking de la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg bien qu'un tel accès existe effectivement.

2. Une procédure de modification partielle du P.P.A.S. "Colonel Bourg" a été entamée à l'initiative de la commune de Schaerbeek. Le dossier de base de la modification à apporter au P.P.A.S. précise notamment, à propos du problème de l'accès au parking, que l'option du plan de permettre l'organisation de l'entrée et de la sortie de la R.T.B.F. par le boulevard Reyers "est confirmée afin d'éviter que le flux important de voitures généré par ce bâtiment ne perturbe le caractère résidentiel de la nouvelle rue Colonel Bourg".

Ce dossier de base a été adopté par le conseil communal de Schaerbeek le 17 décembre 1997 et, après enquête publique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale l'a approuvé le 10 décembre 1998. L'arrêté du Gouvernement prescrit notamment que l'étude d'incidences examinera l'impact de l'accès à partir du boulevard Reyers, précisant que "la détermination définitive de l'entrée de la R.T.B.F. au travers du P.P.A.S. est reportée jusqu'à la réalisation de cette étude".

3. A la date du 22 octobre 1997, l'administrateur général de la R.T.B.F. a introduit une demande de certificat d'environnement pour l'ensemble des installations

classées de la R.T.B.F., dont le parking, ainsi qu'une demande de certificat d'urbanisme pour l'accès au parking.

L'accusé de réception du fonctionnaire délégué, daté du 20 janvier 1998, mentionne que la demande est relative à l'introduction d'un certificat d'environnement et d'un certificat d'urbanisme pour un "projet mixte" ayant pour objet la création d'un accès à la R.T.B.F. et précise que ce projet est soumis à une étude d'incidences sur l'environnement.

4. Le cahier des charges de l'étude d'incidences est arrêté par le comité d'accompagnement le 1^{er} avril 1999. Il prescrit d'examiner la mobilité générale associée à l'exploitation du complexe et d'analyser en profondeur les problématiques d'accès et de départ, tant en voiture qu'en transport collectif et la problématique des parkings de véhicules.

Le même cahier des charges précise ce qui suit :

- " Au sein de la mobilité, le chargé d'étude analysera tout particulièrement :
- la problématique des accès VRT et RTBF;
 - les alternatives envisageables de localisation de ces accès;
 - en particulier, les incidences que pourraient avoir :
 - soit l'adoption définitive de l'implantation actuelle en tant qu'accès aux installations de la RTBF;
 - soit le changement de localisation de cet accès (notamment l'implantation de l'accès sur le Boulevard Reyers même, comme le suggère la Commune de Schaerbeek dans le dossier de base du nouveau PPAS Colonel Bourg),
 - les améliorations qui pourraient être apportées à cet accès RTBF de manière à l'insérer harmonieusement dans l'aménagement prévu dans le dossier de base du PPAS Colonel Bourg. Des esquisses ou plans sur le sujet seront annexés à l'étude d'incidences".

5. A la date du 6 juillet 1998, l'administrateur général de la R.T.B.F. a introduit une demande de permis d'urbanisme visant à "réaliser l'aménagement de l'entrée R.T.B.F. conformément à celui réalisé suivant le permis (immeuble FABRIMETAL), permis chantier entrée provisoire R.T.B.F."

Le fonctionnaire délégué ayant sollicité l'avis de la commune de Schaerbeek, son collègue des bourgmestre et échevins manifeste le 19 janvier 1999 son opposition au projet, d'une part, en raison de particularités de la procédure, qu'il juge irrégulière, et, d'autre part, parce qu'il contrevient tant aux dispositions du P.P.A.S. de 1993 qu'au projet de modification en cours, qui aucun des deux ne prévoient un accès au parking de la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg.

6. Le 27 mai 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prend l'arrêté attaqué. Il est rédigé ainsi qu'il suit :

" Vu l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, notamment les articles 61 et 62;

Vu l'arrêté de l'Exécutif du 10 juin 1993 approuvant le P.P.A.S. «Colonel Bourg» de la commune de Schaerbeek dont certaines dispositions ont été suspendues en raison de leur défaut de conformité au projet de P.R.A.S.;

Vu l'arrêté du Gouvernement du 10 décembre 1998 approuvant le dossier de base du P.P.A.S. «Ilot 385 Colonel Bourg»;

Vu le projet de la R.T.B.F. visant à réaliser l'aménagement de l'entrée de son site par la rue Colonel Bourg (parcelles cadastrales 131/3 a. et 131/2 b);

Considérant que ce projet revêt un caractère d'intérêt public et que les prescriptions et options urbanistiques du plan particulier d'affectation du sol s'opposent partiellement à sa réalisation;

Considérant qu'il y a lieu, dès lors, de modifier, en conséquence, lesdites prescriptions et options;

ARRETE :

Article 1^{er}. Il y a lieu de modifier partiellement le plan particulier d'affectation du sol «Colonel Bourg» de la commune de Schaerbeek approuvé par arrêté de l'Exécutif du 10 juin 1993 afin de permettre la réalisation, par la R.T.B.F. de l'aménagement de l'entrée de son site par la rue Colonel Bourg (parcelles cadastrales 131/3 a. et 131/2 b.).

Article 2. La commune de Schaerbeek est invitée à introduire un dossier de base à l'approbation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans un délai de 15 mois suivant la notification de la présente décision";

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le second de sa requête, de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 1^{er} à 4 de la directive 85/337/CEE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, des articles 2, 3, 58bis à 58quater, 61, 108, § 2, 111A, 111B et de l'annexe A, 1^o, h), et i), et A, 2^o, a) et b), de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, des articles 3, 6^o, 12, 21 à 31 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, ainsi que du détournement de procédure, de la contradiction dans les motifs, de la méconnaissance du principe de bonne administration et, pour autant que de besoin, du revirement d'attitude non suffisamment justifié; qu'en substance, elle fait valoir qu'en ordonnant la modification partielle du P.P.A.S. "Colonel Bourg" afin d'imposer l'entrée du site de la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg, la Région de Bruxelles-Capitale entend, sans justification admissible, "contourner les procédures d'évaluation des incidences déjà mises en place", auxquelles sont soumises les demandes de certificat d'environnement et de certificat d'urbanisme introduites par la R.T.B.F. le

22 octobre 1997 et qui sont prescrites par l'arrêté du Gouvernement du 10 décembre 1998 approuvant le dossier de base du P.P.A.S.; qu'elle souligne également que le Gouvernement revient sur ses décisions antérieures en imposant d'autorité l'accès à la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg, ce qui implique à la fois la méconnaissance des options urbanistiques du P.P.A.S. originaire "Colonel Bourg" du 10 juin 1993, la méconnaissance des options urbanistiques du dossier de base du P.P.A.S. approuvé le 10 décembre 1998, ainsi que la méconnaissance des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement, dans la mesure où précisément les études d'incidences en cours ont notamment pour objet de déterminer l'accès le plus adéquat au site de la R.T.B.F.;

Considérant que la partie adverse répond qu'il n'y a pas d'antinomie entre les deux arrêtés, celui du 10 décembre 1998 approuvant le dossier de base du P.P.A.S. "Îlot 385 - Colonel Bourg" et l'arrêté attaqué, parce que "les modifications du P.P.A.S. n'impliquent pas ipso facto l'implantation définitive de l'entrée du parking de la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg"; que la partie adverse souligne que son arrêté du 27 mai 1999 "privilégie une situation existante de fait mais n'exclut pas la solution que préconisera l'étude d'incidences suscitée par le dossier de base" approuvé par l'arrêté du 10 décembre 1998; qu'elle conclut que l'arrêté attaqué ne remplace pas l'arrêté du 10 décembre 1998 mais permet de régulariser la situation de l'accès au site par la rue Colonel Bourg, situation qui n'est actuellement couverte que par des permis de chantier;

Considérant que la partie intervenante fait valoir que malgré l'existence de l'arrêté attaqué, "le bénéfice des enseignements de l'étude d'incidences en cours de réalisation ne sera nullement écarté s'agissant de la problématique de l'accès au parking"; qu'elle estime également que l'acte attaqué ne saurait lier les autorités compétentes chargées de statuer sur la procédure de révision entamée en 1999, étant donné qu'il doit être suivi par le dépôt d'un dossier de base, en sorte que tant que le dossier de base n'a pas été approuvé, aucune option urbanistique ne peut être considérée comme définitivement figée pour ce qui ressort de l'étude d'incidences;

Considérant que, dans son dernier mémoire en intervention, la R.T.B.F. expose encore que l'étude d'incidences se rapportant à la demande de certificat d'urbanisme introduite le 22 octobre 1997 a bien été réalisée par "Tractebel Development Engineering" et que cette étude a retenu, en ce qui concerne les alternatives d'accès pour la R.T.B.F. et pour la V.R.T., la situation actuelle, à savoir via la rue Colonel Bourg pour la R.T.B.F. et via la Place des Carabiniers pour la V.R.T., comme étant la meilleure solution; qu'après avoir souligné que cette étude a été clôturée par une décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2000, la partie

intervenante conclut que l'étude d'incidences clôturée "confirme que l'accès le plus approprié serait bien situé rue Colonel Bourg, ce qui permet de corroborer les arguments des parties adverse et intervenante tels que développés respectivement dans leur mémoire en réponse et en intervention";

Considérant que l'article 61 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU) autorise le Gouvernement à décider la modification d'un plan particulier d'affectation du sol, notamment si ce plan "n'est plus conforme au plan régional d'affectation du sol" ou s'il "s'oppose à des travaux d'utilité publique"; qu'une telle décision, qui doit faire l'objet d'un arrêté motivé, doit toutefois être prise dans le respect des articles 51 à 58quater de l'OPU qui organisent la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement des plans particuliers d'affectation du sol; qu'étant donné en effet le caractère obligatoire et réglementaire de tels plans, leur révision implique que soient suivies l'ensemble de la procédure et des règles qui ont conduit à leur élaboration;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte de l'exposé des faits, et il n'est pas contesté par les parties adverse et intervenante, que les deux études d'incidences, liées à la procédure de modification partielle du P.P.A.S. "Colonel Bourg" et à la demande de certificats d'environnement et d'urbanisme introduite par la R.T.B.F., étaient toujours en cours au moment où l'arrêté attaqué a été adopté; qu'a fortiori, ces études d'incidences, qui revêtaient un caractère obligatoire en application des dispositions visées au moyen, n'étaient pas "clôturées", au sens de l'article 58bis, E, de l'OPU à la date de l'arrêté attaqué; que l'argument des parties adverse et intervenante selon lequel les modifications apportées par l'arrêté attaqué au P.P.A.S. "Colonel Bourg" n'impliquent pas ipso facto l'implantation définitive de l'entrée du parking de la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg et le fait que cet arrêté viserait uniquement à régulariser une situation existante, sans exclure la solution que préconiserait l'étude d'incidences suscitée par le dossier de base approuvé par l'arrêté du Gouvernement du 10 décembre 1998, ne peut être retenu; qu'en effet, les dispositions législatives applicables ne prévoient pas que le Gouvernement puisse procéder, sans attendre la clôture d'une étude d'incidences en cours, à une modification partielle d'un P.P.A.S., qui ne serait que "temporaire", pour régulariser une situation de fait et en invoquant la circonstance que l'accès au parking litigieux "ne serait couvert que par des permis de chantier"; qu'il ressort d'ailleurs de la motivation de l'arrêté attaqué que celui-ci poursuit pour objectif de fixer de manière définitive l'entrée au site de la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg, en sorte que cet arrêté, en imposant cette option unique, se substitue implicitement à l'arrêté du Gouvernement du 10 décembre 1998 qui approuvait le dossier de base de la modification du P.P.A.S. et qui visait à ne déterminer définitivement l'accès le plus approprié que sur la base des

résultats de l'étude d'incidences; qu'en effet, l'arrêté du 10 décembre 1998 avait été adopté sous la condition précise que l'étude d'incidences "examinera l'impact de l'accès à partir du boulevard Reyers" et que "la détermination définitive de l'entrée de la R.T.B.F. au travers du P.P.A.S. est reportée jusqu'à la réalisation de cette étude"; qu'à cet égard, la motivation de l'arrêté attaqué du 27 mai 1999 ne contient aucune justification se rapportant à un tel revirement d'attitude du Gouvernement, par rapport aux options urbanistiques de l'arrêté du 10 décembre 1998; que ce revirement est d'autant plus critiquable qu'à la date du 28 juin 1999, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement avait adressé au fonctionnaire délégué les observations suivantes, en rapport avec la demande de permis d'urbanisme introduite le 6 juillet 1998 par la R.T.B.F. en vue de réaliser l'aménagement de l'entrée : "Nous vous rappelons néanmoins notre position quant à ce projet. Il s'inscrit dans la demande mixte de certificat d'environnement (renouvellement de l'autorisation d'exploiter l'ensemble du site, y compris les parkings) et de certificat d'urbanisme pour la réalisation définitive de l'accès RTBF. Cette demande de classe 1A est actuellement à l'instruction dans la phase d'élaboration de l'étude d'incidences. Ce projet ne peut donc être traité parallèlement et uniquement pour le volet urbanisme puisqu'il concerne directement l'installation de classe 1A à savoir le parking pour lequel une étude d'incidences est requise, étude dont la problématique de l'accès constituera d'ailleurs l'objet principal. Il y aurait dès lors lieu de déclarer ce dossier irrecevable pour cause de mixité";

Considérant qu'il résulte de ces développements que la partie adverse ne pouvait décider de l'implantation de l'accès au parking de la R.T.B.F. par la rue Colonel Bourg, sans justification par rapport à l'adoption conditionnelle du dossier de base du P.P.A.S. "Ilôt 385 -Colonel Bourg" et par rapport aux procédures d'évaluation des incidences en cours; que, dans cette mesure, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y pas lieu d'examiner l'autre moyen de la requête, lequel, s'il était jugé fondé, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 décidant de modifier partiellement le plan particulier d'affectation du sol "Colonel Bourg" de la commune de Schaerbeek et invitant celle-ci à introduire un dossier de base à l'approbation du Gouvernement dans un délai de 15 mois suivant la notification dudit arrêté.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 471,01 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 347,06 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq juillet deux mille six par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.