

**Extraits traduits en français de l'arrêt n°233.147 du 7 décembre 2015.
Heysel-Projet NEO**

A. Première branche du moyen

11.1. L'article 25, § 1^{er}, du CoBAT dispose entre autres que le rapport d'incidences environnementales (RIE) relatif à un plan régional d'affectation du sol comprend les informations énumérées à l'annexe C de ce Code.

Conformément à cette annexe C, le RIE doit notamment contenir les informations suivantes :

« [...] 2° les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre;
[...] 9° la présentation des alternatives possibles, de leur justification et les raisons des choix retenus;
[...] ».

11.2. L'article 26 du CoBAT dispose que l'arrêté adoptant définitivement le plan « résume, dans sa motivation, la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis, réclamations et observations émis sur le projet de plan ont été pris en considération ainsi que les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ».

11.3. Le document de la DG Environnement de la Commission européenne intitulé « Mise en œuvre de la directive 2001/42 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement' », pertinent en l'espèce, expose notamment ce qui suit :

« 5.13. Le texte de la directive ne précise pas ce que l'on entend par 'solution de substitution raisonnable' à un plan ou programme. Le premier élément à prendre en compte pour déterminer les solutions de substitution raisonnables possibles est l'objectif et le champ d'application géographique du plan ou programme ».

11.4. Selon le point 5.12 du document précité, la description et l'évaluation des solutions de substitution raisonnables sélectionnées sont soumises aux mêmes exigences que le « plan ou programme », l'étude doit se dérouler « d'une façon comparable », les exigences concernant l'ampleur et le degré de précision des informations figurant dans le rapport « s'appliquent également à l'évaluation des solutions de substitution » et « 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 [...] chargé[e] d'adopter le plan ou programme ainsi qu'aux autorités et au public consultés ».

11.5. Ceci revêt une grande importance étant donné qu'en vertu de l'article 26 du CoBAT, les observations qui découlent de l'étude d'incidences sur l'environnement doivent être intégrées dans la procédure d'élaboration du plan proprement dite, dans le cadre de laquelle il revient à l'autorité planificatrice de faire un choix parmi les différentes solutions de substitution examinées, sur la base de l'analyse scientifique effectuée à ce sujet et qui doit figurer dans l'étude d'incidences sur l'environnement.

11.6. En l'espèce, il s'avère que la partie adverse a cependant posé un choix *a priori*, antérieur à l'étude d'incidences sur l'environnement de la modification de plan attaquée, en faveur du plateau du Heysel. C'est ainsi que l'arrêté attaqué mentionne que « le Gouvernement a défini la mesure dans laquelle il entendait modifier le PRAS par son arrêté du 20 janvier 2011 ouvrant la procédure de modification partielle du plan régional d'affectation du sol », que « ce faisant, il a posé le cadre de l'action qu'il entend mener en justifiant celle-ci par les besoins qu'il a identifiés et auxquels il estime indispensable d'apporter rapidement une réponse » et que « ce cadre a notamment déterminé l'ampleur de l'actualisation des situations existantes de fait et de droit, le champ d'étude du rapport sur les incidences environnementales (RIE) et la portée de l'enquête publique ». L'arrêté du 20 janvier 2011 considère entre autres « que le PDI indique le plateau du Heysel comme étant la zone la plus à même d'accueillir un certain nombre de grands équipements nécessaires pour assurer le rayonnement international de Bruxelles », dont « un centre commercial » (voir ci-dessus n° 3.2). En outre,

l'arrêté attaqué dispose en ce qui concerne la ZIR n° 15 - Heysel que « la localisation de cet équipement d'envergure internationale a été préconisée par le PDI sur le plateau du Heysel ». Cet arrêté souligne également que les considérations de l'arrêté du 20 janvier 2011 « rappellent l'importance de l'urbanisation » du site du Heysel « au regard des orientations du [PDI] » (voir ci-après n° 13.3).

11.7. Il faut constater avec les parties requérantes que le RIE ne contient aucune analyse des solutions de substitution. Seul le site du Heysel semble avoir été soumis à une étude d'incidences sur l'environnement.

11.8. La partie adverse et la deuxième partie intervenante font référence à la page 119 du RIE pour démontrer qu'une analyse des solutions de substitution a bien eu lieu :

«

Cibles	Alternatives envisagées
Heysel	<p>ZIR n° 15A et 15B – Heysel</p> <p>15 A. Cette zone est affectée aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, aux commerces, aux logements, aux établissements hôteliers et aux espaces verts. Elle peut être affectée aux bureaux complémentaires aux fonctions principales de la zone. L'augmentation de la superficie de plancher affectée aux bureaux visés ci-dessus, par rapport aux bureaux existants à l'entrée en vigueur du plan est limitée à 20.000 m². La composition urbaine de l'ensemble vise à créer un quartier mixte et à concentrer les nouvelles superficies de plancher dans le pôle ouest du boulevard du Centenaire.</p> <p>15 B. Cette zone est affectée aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, aux commerces, aux logements, aux établissements hôteliers et aux espaces verts. Elle peut être affectée aux bureaux accessoires aux fonctions principales de la zone.</p> <p>15 A et 15 B. Pour l'ensemble des ZIR 15A et 15 B, la superficie affectée aux zones de sport ou de loisirs de plein air ne peut être inférieure à 12 hectares, la superficie affectée aux zones de parc ne peut être inférieure à 6,8 hectares et la superficie affectée aux zones vertes ne peut être inférieure à 2,4 hectares.</p>

».

Cet exposé sommaire relatif à deux zones du plateau du Heysel peut difficilement être considéré comme une analyse objective et scientifique des solutions de substitution.

11.9. Le choix *a priori* en faveur du site du Heysel pose d'autant plus question que la partie adverse a été confrontée durant l'enquête publique à un grand nombre d'objections et d'observations concernant ce choix, qu'elle a rejetées en se contentant de faire référence au PDI et au cadre défini dans son arrêté du 20 janvier 2011.

11.10. L'arrêté attaqué justifie encore le choix du site du Heysel comme suit :

« 2.10. Création d'une nouvelle ZIR : n° 15 - HEYSEL

Considérant que le Plan de développement international a identifié cette zone en raison du fait que le site jouit d'une attractivité et d'une vocation internationale qu'il est essentiel de valoriser;

Qu'en effet, près de 4,5 millions de visiteurs annuels fréquentent le site du Heysel; que le tourisme, qu'il soit de loisirs ou de congrès, est un secteur à haut potentiel économique;

Que c'est l'une des raisons pour lesquelles le plateau du Heysel a été identifié comme l'une des zones susceptibles d'accueillir des équipements contribuant à l'amélioration du statut international de la Région, tels qu'un centre de congrès d'envergure internationale et une grande salle de spectacles;

Considérant qu'il s'agit d'optimiser un site déjà urbanisé et qui bénéficie d'une très bonne desserte en transports en commun assez bien répartie géographiquement autour du site et qui met notamment celui-ci en communication directe et rapide avec la gare de Bruxelles-Midi et le Pentagone;

Que la qualité de cette desserte est un atout important notamment dans le cadre de l'organisation de grands événements;

Considérant que la maîtrise foncière publique du site est un atout pour y prévoir une mixité d'affectations;

Considérant que le rapport d'incidences environnementales du projet de modification partielle du PRAS s'est fondé sur la programmation reprise dans l'étude de réurbanisation du plateau du Heysel menée par la Ville de Bruxelles;

Que cette programmation prévoit un Centre International de Congrès de 3.500 places, une salle de spectacles d'une capacité d'au moins 15.000 places, une infrastructure commerciale de 72.000 m² et d'autres fonctions, dont la fonction résidentielle (750 logements);

Que le RIE a estimé le nombre d'emplois créés par la réalisation de cette programmation à 7.500 emplois dans le secteur de la construction (pendant

la période de construction des nouvelles infrastructures) et à 2.075 salariés pour l'exploitation des infrastructures prévues;

Considérant qu'il paraît intéressant de concentrer, d'associer et de regrouper l'essentiel de ces fonctions sur une partie du site en s'inscrivant dans une logique d'utilisation rationnelle du sol et, donc, d'exemplarité environnementale;

Considérant que selon le rapport d'incidences environnementales du projet de modification partielle du PRAS, le périmètre concerné comporte 7,76 ha d'espaces verts en situation existante de fait;

Que l'objectif d'exemplarité environnementale implique également le maintien d'une superficie au moins équivalente d'espaces verts;

Considérant en outre, au vu de ce qui précède, qu'il convient de prévoir la construction d'un dépôt destiné aux transports publics dans la zone et qu'il importe de veiller à améliorer la perméabilité piétonne et cycliste du site;

Considérant que l'ampleur du programme projeté sur le site rend souhaitable la création d'une nouvelle zone d'intérêt régional arrêtant, dans le PRAS, les grandes lignes de ce programme;

Que le périmètre de cette nouvelle ZIR ne couvre pas tout le Plateau du Heysel mais se concentre sur les îlots concernés par la programmation évoquée ci-dessus ».

Cette motivation ne justifie pas l'absence d'étude des solutions de substitution. Dans la mesure où la partie adverse et la deuxième partie intervenante soutiennent maintenant qu'il n'y aurait en l'occurrence pas de localisations alternatives raisonnables, force est de constater, avec les parties requérantes, que ni le RIE, ni l'arrêté attaqué ne contiennent une motivation concluante à cet égard.

11.11. Il faut par ailleurs constater, avec les parties requérantes, qu'il n'y a pas 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 ». Sur ce point, le RIE se limite à une description de la situation existante et aux possibilités offertes par la réaffectation. Les différents aspects décrits sont certes inscrits sous le titre « [i]dentification des enjeux environnementaux et évolution probable en cas de non mise en œuvre du plan », mais il n'y a pas d'analyse des incidences sur

l'environnement en cas de politique inchangée. En ce qui concerne l'aspect non négligeable de la mobilité, le RIE ne mentionne même pas ce titre.

11.12. Ces constatations sont d'autant plus pertinentes que, selon l'arrêté attaqué « la majorité des membres de la CRD s'oppose à la création de la ZIR 15 et demande le maintien de l'affectation existante en zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public ».

À ce sujet, l'arrêté attaqué énonce :

« Considérant que plusieurs réclamants contestent l'opportunité d'implanter un centre commercial au Heysel, notamment en raison de l'existence d'autres projets du même type destinés à s'implanter à proximité et au motif que le concept même de centre commercial, basé sur l'utilisation de la voiture, serait dépassé; que certains demandent que le commerce ne soit autorisé dans la ZIR Heysel qu'en tant qu'il est le complément usuel des logements et/ou des équipements d'intérêt collectif ou de service public; que d'autres demandent l'application des prescriptions actuellement en vigueur pour les commerces situés en zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public; que plusieurs réclamants affirment que les emplois créés par le nouveau centre commercial le seront au détriment des noyaux commerciaux existants et que la modification envisagée est donc contraire aux objectifs du schéma de développement commercial de la Région;

Considérant que la majorité des membres de la CRD s'oppose à la création de la ZIR 15 et demande le maintien de l'affectation existante en zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public, cette affectation permettant d'implanter les équipements collectifs voulus par la Région, des logements et des commerces qui constituent le complément usuel de la zone tout en prévoyant la possibilité d'appliquer les prescriptions de la zone de forte mixité moyennant due motivation pour des raisons économiques et sociales et adoption d'un PPAS; que l'affectation existante permet également de restructurer le site et d'en améliorer l'accessibilité; que ces membres de la CRD demandent par ailleurs la réalisation d'une étude justifiant la création d'un centre de congrès et s'opposent à la création d'un centre commercial pour les mêmes raisons que les réclamants; qu'ils estiment que le programme de la ZIR va aggraver les problèmes de mobilité existants et demandent de respecter les objectifs de réduction du trafic automobile fixés par le plan Iris 2, notamment en ne prévoyant pas la création de nouveaux parkings sur le Plateau du Heysel; qu'à l'inverse, deux membres de la CRD approuvent le principe de la création de la ZIR 15 et le programme de celle-ci tout en soulignant qu'un PPAS devra être adopté à l'initiative du gouvernement et qu'il ne s'agit pas ici de discuter de l'opportunité du projet de réaménagement porté par la Ville de Bruxelles; que ces membres demandent la réalisation d'une

étude socio-économique justifiant la pertinence et l'ampleur d'un centre commercial à cet endroit; Considérant que le schéma de développement commercial a identifié un déficit d'offres commerciales dans le Nord de Bruxelles;

Que le RIE a de plus été complété par une étude d'objectivation des besoins en surface commerciale dans la RBC et en particulier dans le Nord-Ouest; que celle-ci confirme les besoins en offre commerciale;

Que selon cette étude, Bruxelles apparaît sous-équipée en comparaison avec les autres métropoles belges (Liège, Antwerpen et Gent);

Que cette étude évalue le déficit de superficies commerciales à près de 200 000 m² de surface commerciale nette;

Que les commerces proposés par la ZIR 15 permettront de combler en partie ce déficit;

Que le RIE confirme la place d'une structure commerciale possible dans le Nord de Bruxelles au vu du peu de structure présente;

Que le RIE donne les recommandations suivantes pour le pôle commercial du Heysel :

- besoin de différenciation de l'offre commerciale,
- besoin d'une bonne accessibilité,
- besoin de facilités de parking,
- besoins de mixité des fonctions (et notamment des équipements qui permettront de proposer et maintenir une programmation culturelle et de divertissement afin de pousser les visiteurs à rester plus longtemps sur le site),
- intérêt d'une architecture originale,
- intérêt d'un environnement agréable et attractif;

Que le RIE estime par ailleurs le potentiel d'emploi à créer à 7.500 emplois pour la construction des infrastructures (soit 1.500 personnes par an sur 5 ans) et à 2.075 emplois créés par l'exploitation des infrastructures prévues par le projet NEO;

Considérant que le plan de développement international de Bruxelles a identifié très clairement la nécessité pour Bruxelles de se doter d'équipements de congrès à vocation internationale pour les événements d'une certaine taille;

Que l'affirmation de l'envergure internationale de Bruxelles doit passer par le développement de l'organisation de congrès; que le PDI a dès lors mis en avant le développement prioritaire d'infrastructure de congrès au-delà de la capacité actuelle de la rénovation du palais des congrès au Mont des Arts; que l'organisation des congrès est en effet un secteur économique créateur d'emplois directs qualifiés et non qualifiés et aux nombreuses retombées indirectes positives; que la localisation de cet équipement d'envergure internationale a été préconisée par le PDI sur le plateau du Heysel;

Considérant au vu de ce qui précède que le Gouvernement suit l'avis minoritaire de la CRD de maintenir la ZIR n° 15 Heysel; que l'étude complémentaire objectivant les m² de commerces a été réalisée et a confirmé ceux-ci ».

Cette motivation ne peut pas justifier l'absence d'étude concluante de l'alternative zéro.

11.13. En conclusion, il n'est pas satisfait aux conditions relatives au contenu du RIE, tant en ce qui concerne l'étude des alternatives raisonnables possibles, qu'en ce qui concerne l'étude de l'alternative zéro. Eu égard à l'obligation décréte expresse en ce sens (voir les points 11.1 et 11.2 ci-dessus), le faible degré de précision du plan en question, qui est allégué, manque en l'espèce de pertinence. En outre, il faut observer à cet égard que la modification du plan attaquée, comme il a déjà été constaté au point 7.1, procure le fondement requis pour l'implantation de plusieurs établissements, parmi lesquels un centre commercial de 72.000 m². Conformément au quatrième alinéa de la prescription 18 (voir le point 3.13), ces établissements peuvent être autorisés sur le fondement du plan attaqué, et donc sans l'adoption d'un PPAS.

La première branche du moyen est fondée dans la mesure indiquée.

B. Deuxième branche du moyen

12.1. La *deuxième branche du moyen* porte principalement sur l'étude de l'aspect mobilité. Il est constaté avec les parties requérantes que le RIE souligne la nécessité d'une bonne accessibilité dans les termes suivants :

« Au regard des problématiques actuelles, une organisation différente de la mobilité peut avoir un impact important sur la qualité de l'espace urbain :

- Eviter que le trafic massif généré par les grands équipements emprunte l'avenue Houba de Strooper ou ses axes avoisinants, en le dirigeant directement depuis l'accès du Ring vers les parkings à travers une connexion en sous sol.
- Promouvoir l'utilisation de moyens de transport doux (vélo et transport public) comme alternative au véhicule privé, en leur conférant le confort nécessaire en termes d'aménagement.

- Supprimer ou réduire les grands espaces de parking en surface en mettant en place des mesures qui permettent de réduire le nombre de places nécessaires (notamment avec le renforcement des moyens de transports doux) et la construction de nouveaux parking en sous sol » (RIE, pp 234-235)

et :

« Une bonne accessibilité fait partie des critères de base pour la réussite d'un projet commercial. Il faut donc impérativement veiller à ce que :

- Les jonctions des différents parkings vers le Ring ainsi que vers les principaux axes qui mènent au centre-ville soient bien réalisées;

- Les jonctions entre parking et espaces commerciaux soient optimisées;

- Les points de contact avec les transports en commun soient optimisés, et que ceux-ci soient présents, à proximité et avec une fréquence suffisante.

3.2.4.3. Besoin de facilités de parking

Les possibilités de parking sont, au même titre que l'accessibilité, cruciales pour la réussite d'un projet commercial de cette envergure. En attirant une clientèle régionale (qui ne viendrait donc pas que de Bruxelles via les transports en commun), et en proposant une offre commerciale large (donc comprenant la vente de biens plus lourds à transporter, par exemple), il est évident que la mise à disposition de facilités de parking sera primordiale. Il faudra ainsi veiller à proposer des solutions pratiques afin qu'il n'y ait pas de frein supplémentaire au bon développement du commerce sur le site » (RIE, p. 250).

La proposition de concept d'accessibilité routière du Plateau du Heysel, qui figure également dans le résumé non technique du RIE, donne un aperçu visuel des recommandations relatives à l'accessibilité du site en voiture (RIE, p. 287).

12.2. La question de la mobilité a donné lieu à de nombreuses réclamations, qui sont synthétisées dans l'avis de la CRD. En réponse, la CRD affirme qu'elle s'oppose à la création d'une nouvelle ZIR sur le plateau du Heysel. Concernant la création d'un centre commercial, la CRD estime que ce dernier ne va rien apporter à l'attractivité internationale de Bruxelles et qu'il est en outre inadéquat, notamment parce que le programme projeté va aggraver les problèmes de mobilité déjà présents sur le site et aux alentours. La CRD demande ensuite que

le RIE à élaborer dans le cadre d'un PPAS comprenne une vue globale d'un territoire plus vaste pour analyser le problème de la mobilité dans son ensemble.

Concrètement, la CRD consacre le point 4 « Rapport sur les incidences environnementales » de son avis au « Heysel et [à ses] incidences transrégionales ». La CRD conseille en l'espèce de développer la concertation interrégionale et de réaliser des études en collaboration avec la Région flamande sur les incidences socio-économiques du développement simultané des projets de nouveaux centres commerciaux planifiés par les deux régions et les incidences en termes de mobilité.

12.3. Concernant le problème de la mobilité, l'arrêté attaqué dispose ce qui suit :

« Considérant qu'il est renvoyé aux observations déjà formulées en termes de mobilité;

Que de plus, le RIE expose que le fait de disposer de différents arrêts métro assez bien répartis géographiquement autour du site est un atout important, en particulier pour la gestion de gros événements; que la très bonne vitesse commerciale du métro permet de rejoindre rapidement un grand nombre de destinations depuis la station Heysel;

Que le RIE relève que l'augmentation de la capacité du métro au Heysel (et de la fréquence) est possible sans nécessiter de modifier l'infrastructure mais uniquement l'acquisition de rames supplémentaires;

Considérant que le RIE ne fait pas état des avantages du projet d'élargissement du ring; qu'il expose qu'il n'appartient pas à la présente étude de juger de l'opportunité d'élargir ou pas le Ring, notamment par rapport à des considérations de développement durable ou de réduction du trafic routier aux abords de la Région de Bruxelles-Capitale;

[...]

Considérant que le Gouvernement estime que la stratégie de stationnement pour le site du Heysel est en effet cruciale pour l'accessibilité du site et pour apporter une plus-value qualitative à ce dernier;

Que cette stratégie dépasse le cadre de la présente modification du PRAS et sera examinée au travers des permis d'urbanisme;

Que le Gouvernement sera dans ce cadre attentif à une réduction de la nuisance de stationnement pour les riverains; à l'intégration des emplacements hors voirie; à une maximalisation des doubles utilisations et à une meilleure utilisation du parking C;

Que tous ces aspects sont repris dans le master plan NEO qui donne une vision globale pour le réaménagement du site;

[...]

Que le RIE met en avant le fait que les développements prévus par ce plan d'exécution spatiale (reconversion du parking C, Uplace, ...) risque de générer un impact important en termes de mobilité aux endroits de la zone déjà saturés actuellement (R22, N1, N211 et R0, A12) et ainsi compliquer les déplacements autour du Heysel;

Que le RIE note que le projet mixte envisagé pour le parking C prévoit néanmoins de maintenir la capacité actuelle de ce parking;

Qu'en ce qui concerne l'hypothèse de l'élargissement du Ring auquel la Région bruxelloise est opposée, le RIE ne se positionne pas à ce sujet et précise dans son analyse 'qu'il n'appartient pas à la présente étude de juger de l'opportunité d'élargir ou non le Ring';

Que le RIE décrit l'accessibilité du site pour les modes actifs au moyen d'une carte reprenant les itinéraires cyclables à proximité du site;

Que le RIE n'est néanmoins pas exhaustif en la matière et que des analyses plus précises devront avoir lieu au niveau du projet;

Que les données utilisées par le RIE en termes de comptage étaient les plus récentes disponibles (2008) au moment de l'étude;

Qu'étant donné la nature du PRAS, réglementant l'affectation du sol mais non les gabarits et la densité des projets qui seront construits, certains impacts ne peuvent être qu'estimés et non modélisés de manière précise;

Que des analyses précises devront être effectuées à l'échelle des projets;

Qu'il en est ainsi notamment en termes d'émission de polluants et de gaz à effets de serre, du nombre de parkings ou encore d'impact en termes d'embouteillages;

Qu'en ce qui concerne les impacts liés à la présence d'un centre commercial au Heysel, l'analyse du RIE se base sur les zones de chalandise des autres pôles en Région bruxelloise et en Région flamande;

Qu'ont été considérés comme concurrents les pôles commerciaux qui offrent des produits dont la qualité et le volume sont potentiellement équivalents à ceux qui seraient vendus sur le site du Heysel;

Que selon cette hypothèse, les centres villes des communes limitrophes de la province du Brabant flamand n'ont pas été considérés comme concurrents;

Que l'importance exacte de ces impacts est néanmoins impossible à chiffrer à ce stade, dans la mesure où le projet commercial n'est pas encore défini pour le Heysel;

Que des recommandations (en termes de différenciation notamment) ont néanmoins été formulées afin de réduire ces impacts;

Qu'un complément de RIE a néanmoins été réalisé afin d'étudier plus en détail l'impact de la présence d'un centre commercial sur les noyaux commerciaux des communes avoisinantes du Brabant flamand;

Que cette étude confirme qu'un centre commercial tel que prévu sur le plateau du Heysel ne devrait avoir qu'un impact limité sur le commerce

local des communes périphériques compte tenu de sa différenciation : le centre commercial du Heysel sera largement orienté sur du commerce de destination, dans certains cas pour des aspects non encore présents à Bruxelles, et relativement peu ou pas sur du commerce de proximité;

Qu'il ressort de cette analyse que seul le pôle commercial de la commune de Wemmel pourrait être légèrement impacté par la présence d'un centre commercial au Heysel;

Considérant enfin que le Gouvernement suit l'avis de la CRD concernant la nécessité de développer la concertation interrégionale et de réaliser des études en collaboration avec la Région flamande; que c'est d'ailleurs dans ce sens, que les trois Régions ont récemment mis en place un forum d'informations en aménagement du territoire en vue d'un échange permanent d'informations ».

12.4. Les objections relatives à la mobilité sont en grande partie écartées en renvoyant la problématique constatée au niveau du projet ou du permis. Toutefois, comme le Conseil d'État l'a déjà considéré à plusieurs reprises, on est en droit d'attendre d'une autorité prudente qu'elle apporte dans le plan proprement dit une solution sûre sur le plan juridique à une problématique de mobilité constatée. Les arguments de la partie adverse et de la deuxième partie intervenante selon lesquels on ne pourrait pas comparer la réglementation bruxelloise à la réglementation flamande dès lors qu'un PRAS ne fait que définir une affectation générale, n'y changent rien. Ceci est d'autant plus vrai que la modification du plan attaquée, comme il a déjà été constaté aux points 7.1 et 11.13, procure le fondement requis pour l'implantation de plusieurs établissements, parmi lesquels un centre commercial de 72.000 m², et que conformément au quatrième alinéa de la prescription 18, ces établissements peuvent être autorisés sur le fondement du plan attaqué, et donc sans l'adoption d'un PPAS.

13.1. En ce qui concerne la suppression, prévue par la prescription 18 modifiée, de l'obligation d'une demande de permis globale pour certaines ZIR, force est de constater tout d'abord que cette modification a également donné lieu à de nombreuses réclamations. La CRD a relevé à cet égard que la modification n'a pas fait l'objet d'une évaluation dans le RIE et elle a demandé un complément d'étude. Elle estime important d'avoir une vision d'ensemble du développement

de ces ZIR et plaide en faveur du maintien d'un permis d'urbanisme unique concernant l'ensemble du périmètre des ZIR.

13.2. Dans son avis n° 53.097/4 du 17 avril 2013, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit à propos de cette modification :

« En application de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoBAT, l'arrêté du 20 janvier 2011 détermine ainsi de manière limitative l'étendue des modifications que le Gouvernement peut apporter au PRAS dans le cadre de la procédure dont l'arrêté en projet est destiné à être l'aboutissement. En l'espèce, c'est dans la motivation de l'arrêté du 20 janvier 2011 que l'on peut trouver les limites que le Gouvernement s'est fixées pour modifier le PRAS.

[...]

Quelques dispositions ne peuvent cependant raisonnablement pas être rattachées aux considérations en vue desquelles le Gouvernement a, dans cet arrêté, décidé d'ouvrir la présente procédure de modification du PRAS.

Ainsi en va-t-il :

[...]

b) de la suppression de la règle selon laquelle l'application de la prescription 18, alinéa 4, est soumise à la condition que la demande de permis d'urbanisme concerne l'ensemble du territoire de la zone d'intérêt régional (4);

[...]

(4) La circonstance, dont fait état le préambule du projet d'arrêté aux pages 196 et 197, selon laquelle il est seulement envisagé par là de supprimer une exigence procédurale, ne suffit pas à justifier que le Gouvernement s'écarte du cadre fixé par l'arrêté du 20 janvier 2011 ».

13.3. Le maintien de la modification litigieuse de la prescription urbanistique 18 a été motivé comme suit dans l'arrêté attaqué :

« Que l'urbanisation de la totalité du périmètre de ces zones se réalise généralement sur la base de demandes de permis d'urbanisme successives;

Qu'ainsi, contraindre les propriétaires à urbaniser l'ensemble du territoire des ZIR sur la base d'un seul permis d'urbanisme, pouvant couvrir plusieurs immeubles accueillant des affectations différentes, est susceptible de faire obstacle à la construction de logements dès lors que tous les candidats-

bâisseurs ne disposent pas de la possibilité et/ou de la capacité de réaliser le développement simultané des autres fonctions programmées dans la ZIR;

Qu'il est par conséquent souhaitable de supprimer cette contrainte procédurale inutile et potentiellement contreproductive;

Considérant par ailleurs que la nécessité de réaménager sans attendre les alentours du stade du Heysel justifie d'inscrire la nouvelle ZIR n° 15 Heysel, qui couvre un périmètre relativement réduit, parmi les ZIR qui, en l'absence de PPAS, peuvent être urbanisées conformément à ce que prévoit leur programme;

Considérant que la section de législation du Conseil d'Etat partage l'avis de la CRD et de ceux des réclamants qui estiment que la modification de la prescription 18 ne peut pas être rattachée aux considérations qui ont justifié l'adoption de l'arrêté d'ouverture de la procédure de modification partielle du PRAS;

Que toutefois la section de législation affirme que la volonté de supprimer une exigence procédurale qui s'est avérée inutile en pratique, sans affecter le fond de la prescription 18, sort du cadre posé par l'arrêté du 20 janvier 2011, sans expliquer plus en détails les raisons qui la conduisent à poser ce constat;

Que le Gouvernement ne partage pas ce point de vue, pour les raisons déjà exposées ci-dessus;

Qu'en outre, la prescription 18 telle que modifiée fait référence aux ZIR n° 15 (Heysel) et n° 16 (Delta), sites spécialement visés dans les considérations de l'arrêté du 20 janvier 2011 ayant justifié l'ouverture de la procédure de modification partielle du PRAS; que ces considérations rappellent l'importance de l'urbanisation de ces deux sites au regard des orientations du plan de développement international (PDI); que la simplification procédurale découlant de la modification de la prescription 18 s'inscrit dans le cadre du développement prioritaire du PDI; qu'il y a donc lieu de la maintenir; que dans le souci d'un traitement identique des autres ZIR déjà visées par la prescription 18, cette simplification procédurale leur est également appliquée;

Qu'enfin, cette modification procédurale de la prescription 18, qui fait expressément partie du projet de modification partielle du PRAS arrêté le 29 mars 2012, a été analysée dans le cadre du RIE et a été soumise à l'enquête publique et à toutes les instances d'avis qui devaient être consultées dans le cadre de la procédure; que l'effet utile du cadre procédural a donc été intégralement préservé et que ce que d'aucuns pourraient interpréter comme un revirement d'attitude opéré par le Gouvernement entre l'adoption de l'arrêté du 20 janvier 2011 et celui du 29 mars 2012 a été adéquatement motivé tant dans l'arrêté du 29 mars 2012 que dans celui-ci;

Que le Gouvernement entend donc maintenir la modification formelle de la prescription 18 du PRAS pour les raisons exposées ».

13.4. La motivation précitée consiste en partie en la répétition de la justification qui figurait déjà dans le projet d'arrêté. Bien que la CRD observe que la modification de la prescription 18 n'a pas fait l'objet d'une évaluation dans le RIE et qu'elle demande un complément d'étude sur ce point, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que cette modification procédurale fait expressément partie du projet de modification partielle du PRAS arrêté le 29 mars 2012 et qu'elle a été analysée dans le cadre du RIE.

Force est toutefois de constater que sur ce point, le RIE se limite à reproduire la prescription actuelle et la nouvelle prescription, l'objectif de cette modification et ses effets (RIE, volume I, p. 6 et p. 232). Il s'avère qu'aucune analyse des incidences de la modification sur l'environnement qui, contrairement à ce que la partie adverse et la deuxième partie intervenante semblent considérer, ne peuvent en aucun cas être exclues, n'a été réalisée. En l'espèce, la partie adverse ne pouvait pas se contenter d'affirmer sans plus que la modification litigieuse de la prescription 18 a été analysée dans le cadre du RIE.

(...)

DÉCIDE

(...)

2. Le Conseil d'État annule 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, 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.

Le Conseil d'État rejette le recours pour le surplus.