

Recours en annulation

POUR :

1° [REDACTED]
[REDACTED]

2° l'asbl **WE ARE NATURE.BRUSSELS**, inscrite à la BCE sous le n° 0799.727.386, [REDACTED]
[REDACTED]

requérants,

ayant pour conseil Me Vincent LETELLIER, avocat à 1030 Bruxelles, rue Vanderlinden, 35, où il est fait élection de domicile,

CONTRE :

1° **la commune d'Ixelles**, représentée par son collège des bourgmestre et échevins dont les bureaux sont établis à 1050 Ixelles, chaussée d'Ixelles, 168,

2° **la Région de Bruxelles-capitale**, représentée par son ministre Président en, charge de l'aménagement du territoire, dont le cabinet est sis à 1000 Bruxelles, rue Ducale, 7,

parties adverses,

A Monsieur le Premier Président, Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers qui composent le Conseil d'Etat,

Par la présente requête, les requérants ont l'honneur de solliciter l'annulation des décisions prises à des dates inconnues par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles puis par le comité d'accompagnement chargé de suivre l'élaboration du plan particulier d'affectation du sol « Varda » déclarant complet le rapport sur les incidences environnementale du projet de plan, ainsi que de la décision du conseil communal de la commune d'Ixelles du 14 mars 2024 adoptant ce plan et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2024 portant approbation de ce plan.

A. FAITS

1. La procédure qui a donné lieu aux décisions attaquées fait suite à une première procédure d'adoption d'un plan particulier d'affectation du sol (PPAS) sur un périmètre un peu plus étendu que celui couvert par le PPAS attaqué.

Ce premier PPAS, adopté par le conseil communal de la commune d'Ixelles le 28 janvier 2016 et approuvé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 8 décembre 2016, a été annulé par arrêt n° 241.456 prononcé le 9 mai 2018 en raison de l'illégalité de la décision de ne pas soumettre le projet à l'évaluation environnementale.

Votre Conseil a notamment sanctionné l'approche du conseil communal selon laquelle le projet de plan n'aurait pas eu d'incidences notables sur l'environnement en raison de son incidence limitée et favorable par rapport à la situation existante. Le conseil communal avait considéré que le projet de plan « *concerne une zone actuellement majoritairement et friche et [qu'il remplaçait] deux plans particuliers d'affectation du sol qui prévoyaient déjà l'urbanisation du site* » et que ses objectifs allaient « *dans le sens d'une amélioration de la situation existante* ».

Votre Conseil a jugé que « *ce motif révèle que le conseil n'a pas jugé devoir évaluer l'ampleur des incidences du plan par rapport à la situation de droit et de fait existante, c'est-à-dire celle d'un terrain qui, même s'il est affecté en zone d'habitation par le PRAS et visé par d'anciens p.p.a.s. non mis en œuvre, est «en friche» et présente donc des caractéristiques environnementales distinctes de celles d'une zone déjà urbanisée ; qu'à cet égard, il ne suffit pas d'affirmer que les intentions de l'autorité vont dans le sens d'une urbanisation respectueuse de l'environnement, encore faut-il vérifier si les incidences du projet de plan à cet égard sont notable* ».

2. Le 25 juin 2020, le conseil communal a décidé d'approuver l'ouverture d'une nouvelle procédure d'adoption d'un PPAS, cette fois accompagné d'un rapport sur les incidences environnementales, mais couvrant un périmètre plus restreint, compris entre la rue Louis Ernotte, la chaussée de Boitsfort et la ligne de chemin de fer n° 26 selon les lignes directrices présentées dans un rapport annexé à cette délibération.

Le périmètre retenu est quasi intégralement propriété de la commune d'Ixelles.

Une parcelle, bâtie, est la propriété de la société immobilière de service public BINHÔME à l'extrémité nord du périmètre. Trois petites parcelles, non bâties, sont la propriété de la SNCB, dont deux au centre des parcelles appartenant à la commune, la troisième longeant la parcelle de BINHÔME. Enfin, la seule parcelle appartenant à une personne privée appartient au premier requérant. Cette parcelle coupe le périmètre en deux.



3. Selon le rapport annexé à la délibération du conseil communal du 25 juin 2020, l'intention était de promouvoir « *un développement du site axé principalement sur le maintien d'un large espace vert complété par un programme restreint de logements innovants et spécifiques sur les parcelles actuellement bâties ainsi que par un équipement à destination des quartiers* ».

L'objectif fixé est de :

- préserver un large espace vert et renforcer son attrait écologique, paysager et d'agrément ;
- implanter du logement à caractère social ;
- maintenir l'activité des potagers ;
- implanter un projet pédagogique en lien avec les potagers et la nature en ville.

Par la même délibération, le conseil communal décide de solliciter, en application de l'article 44, § 1^{er}, du CoBAT, l'avis préalable de Perspective.brussels et de Bruxelles-Environnement sur l'opportunité d'adopter un PPAS accompagné d'un rapport sur les incidences environnementales.

4. Perspective.brussels et de Bruxelles-Environnement ont émis leurs avis respectivement le 29 juillet 2020 et le 23 juillet 2020.

La nécessité d'un rapport sur les incidences environnementales du projet est confirmée.

5. Le 23 décembre 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé d'entamer une procédure de modification du PRAS. Cette décision fixe les objectifs de la modification qui depuis lors ont largement évolué.

6. Le 19 octobre 2023, après avoir considéré que le rapport sur les incidences environnementales du projet était complet, le conseil communal a décidé de charger le collège des bourgmestre et échevins de soumettre le projet de plan accompagné de son rapport sur les incidences environnementales à l'enquête publique.

7. Le 27 avril 2023, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté le Plan régional air-climat-énergie.

8. L'enquête publique sur le projet de PPAS « Varda » a eu lieu du 27 novembre 2023 au 27 décembre 2023.

Elle a donné lieu à 289 réclamations dont 131 avec demande d'audition, dont celle des requérants (pièce 1).

9. Le 15 janvier 2024, Bruxelles-Environnement a émis, hors délai, un avis favorable sous différentes conditions, dont celles :

- de dédensifier le programme Nord afin d'améliorer les impacts environnementaux de manière globale et substantielle, et
- de maintenir un maximum de zones de pleine terre et les zones perméables et de protéger les sols vivants de haute valeur.

10. La séance publique de la commission de concertation s'est tenue le 17 janvier 2024. À l'issue de cette réunion, la commission de concertation reporté son avis.

Celui-ci a été émis, de manière favorable sous conditions, le 31 janvier 2024.

Parmi les conditions, la commission de concertation préconise de « *dédensifier la partie nord du site pour préserver la connexion biologique existante et [de] revoir les caractéristiques de la zone constructible 9 pour améliorer son intégration dans son environnement immédiat* ».

11. Le 14 mars 2024, le conseil communal a adopté définitivement le projet de PPAS « Varda » et son RIE (pièces 2 à 5).

Il s'agit de la première décision attaquée.

12. En avril 2024, Perspective.brussels a finalisé les orientations stratégiques de la réforme du PRAS.

13. Le 2 mai 2025, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé le PPAS « Varda » et son RIE.

Cette décision a été publiée en extrait au *Moniteur* du 11 juillet 2024 (pièce 6).

Il s'agit de la seconde décision attaquée.

B. RECEVABILITE

14. Le premier requérant est propriétaire et est domicilié rue Ernotte, n° 71.

Sa propriété est la seule parcelle cadastrale située au sein du périmètre du plan particulier d'affectation du sol attaqué appartenant à une personne privée.

Il justifie d'un intérêt évident à l'annulation du plan.

15. La deuxième requérante est une association constituée sous la forme d'une asbl qui « *a pour but la protection et la promotion de la biodiversité, des espaces naturels, des espaces non bâtis, des sites délaissés et des sols vivants sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en raison des bénéfices sociaux, environnementaux et écosystémiques qu'ils induisent et en raison de la nécessité de repenser l'aménagement du territoire non seulement pour prévenir et limiter les conséquences néfastes du changement climatique* ».

sur la vie des habitants et usagers de la ville, mais également pour s'adapter aux changements inéluctables et aux nouveaux besoins qui émergeront ». Elle « vise à préserver et garantir des conditions de vie admissibles pour les générations présentes et à venir sur le territoire de la Région bruxelloise et donc le respect des droits à la vie, à la vie privée et familiale, à un environnement sain, tels que ces droits sont consacrés par les instruments de droit international et par la Constitution. » (pièce 7)

Elle s'est notamment donné pour objet « de mener toute action à l'égard des autorités publiques, en ce compris toute action judiciaire ou toute procédure juridictionnelle, visant à assurer la protection de la biodiversité, des espaces naturels, des espaces non bâtis et des sites délaissés existants et/ou visant la mise en œuvre de nouveaux espaces dédiés à la préservation de la nature et de la biodiversité, à l'agriculture urbaine ou comme espaces verts » et « de mener des actions judiciaires, juridictionnelles ou autres, visant une prise en considération effective, et donc en temps utile, du potentiel et des enjeux que représentent la préservation des espaces naturels, non bâtis ou délaissés et des sols vivants en ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques, l'adaptation climatique, la préservation de la nature et de la biodiversité, le bien être des habitants et tout autre bénéfique écosystémique, que ce soit dans le cadre de dossiers concernant un site en particulier ou dans le cadre de l'adoption d'instruments législatifs, réglementaires ou de planologie ».

Elle justifie à suffisance de l'intérêt requis à la préservation du site qui fait l'objet du plan particulier d'affectation du sol attaqué.

16. Le recours est introduit dans le délai de soixante jours à dater de la publication, par extrait, de l'arrêté du Gouvernement du 2 mai 2024.

Il est donc recevable.

C. MOYENS

1. **PREMIER MOYEN : AU STADE DE L'ÉLABORATION DU RAPPORT D'INCIDENCES : VIOLATION DES ARTICLES 15/1, 47, 48, 49 ET 50, § 1^{er}, ALINEA 4, ET DE L'ANNEXE C DU COBAT, TELS QU'ILS DOIVENT ÊTRE INTERPRÉTÉS AU REGARD DE L'ARTICLE 5, §§ 1^{er} et 2 ET DE L'ANNEXE I DE LA DIRECTIVE 2001/42/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 27 JUIN 2001 RELATIVE À L'ÉVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT**

Résumé du moyen

Le moyen dénonce le caractère incomplet du rapport sur les incidences environnementales (RIE) qui accompagne le plan.

Avant de développer le moyen, les requérants vont préciser, d'abord au regard de considérations générales, puis de considérations plus spécifiques, la portée des exigences du CoBAT et de la directive 2001/42/CE concernant le contenu du RIE. A ce titre, ils vont définir la portée de l'exigence d'examen de solutions de substitution raisonnable et d'examen de la situation prévisible à défaut d'adoption du plan. Ils vont également identifier certains objectifs de protection de l'environnement qui doivent être prise que le RIE doit prendre en considération.

Ces précisions apportées, les requérants vont développer le moyen en trois griefs.

Dans leur **premier grief**, les requérants dénoncent l'absence d'analyse réelle de la situation environnementale et de son évolution si le plan n'était pas adopté

Dans le **deuxième grief**, ils dénoncent le caractère artificiel de l'évaluation des incidences compte tenu du périmètre retenu

Dans leur **troisième grief**, ils critiquent le caractère artificiel de l'évaluation des incidences qui vise à promouvoir, dans tous les scénarios, la réalisation d'un programme de l'ordre de 12.000 m² de logement alors que l'intention était de réaliser un programme restreint de logement

Portée générale des dispositions visées au moyen

17. Faisant suite à Votre arrêt n° 241.456 qui avait annulé le plan particulier d'affectation du sol « Boondaël – Louis Ernotte » en raison de l'absence de l'absence d'examen sérieux de la nécessité de soumettre le projet de plan à un rapport d'incidences qui aurait tenu compte de « *la situation de droit et de fait existante, c'est-à-dire celle d'un terrain qui, même s'il est affecté en zone d'habitation par le PRAS et visé par d'anciens p.p.a.s. non mis en œuvre, est « en friche » et présente donc des caractéristiques environnementales distinctes de celles d'une zone déjà urbanisée* », le conseil communal a décidé de soumettre son nouveau projet à rapport sur ses incidences environnementales.

18. Le rapport sur les incidences environnementales constitue un des éléments de l'évaluation environnementale au sens 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).

L'évaluation environnementale requise consiste en « *l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte des résultats lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9 [de la directive]* »¹.

À défaut pour le rapport d'incidences d'être complet, c'est tout le processus d'évaluation environnementale, jusque et en ce compris la prise de décision, qui est viciée.

¹ Art. 2, b) de la directive 2001/42/CE.

19. Les différents éléments de l'évaluation environnementale sont intégrés dans la procédure d'élaboration des plans particuliers d'affectation du sol aux articles 15/1 et 48 à 50 du CoBAT.

L'article 15/1, alinéa 2, détermine le contenu du rapport sur les incidences environnementales, comme suit :

« *Le rapport sur les incidences environnementales, dont le Gouvernement arrête la structure, comprend les informations énumérées à l'annexe C du présent Code, compte tenu des informations qui peuvent être raisonnablement exigées, des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du degré de précision du plan et du fait que certains de ses aspects peuvent être intégrés à un autre niveau planologique ou au niveau des demandes de permis ultérieures où il peut être préférable de réaliser l'évaluation afin d'éviter une répétition de celle-ci.* »

Les articles 48 à 50 prévoient quant à eux que :

- le rapport sur les incidences environnementales est, avec le projet de plan, soumis à l'enquête publique² et à l'avis de différentes instances³, puis à l'avis de la commission de concertation⁴ ;
- la décision du conseil communal adoptant définitivement le plan doit « *résume[r], dans sa motivation, la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales[, notamment, a] été pris en considération* ». Elle doit également résumer « *les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées* »⁵.

20. L'annexe C du CoBAT fixe le contenu du rapport sur les incidences environnementales comme suit :

« *Le rapport sur les incidences environnementales comprend les informations suivantes :*

1° un résumé du contenu, une description des objectifs du plan ou du règlement ainsi que ses liens avec d'autres plans, programmes et règlements pertinents ;

2° les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou le règlement n'est pas mis en œuvre ;

3° les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ;

4° les problèmes environnementaux liés au plan ou au règlement, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages ;

² Art. 48, 2, du CoBAT.

³ Art. 48, § 3, du CoBAT.

⁴ Art. 49 du CoBAT.

⁵ Art. 50, § 1er, al. 4, du CoBAT.

À cet égard, le rapport sur les incidences environnementales porte également sur les informations et éléments mentionnés à l'annexe VII de l'ordonnance du ... relative à la conservation de la nature.

5° les problèmes environnementaux liés à l'inscription, dans le plan ou le règlement, de zones dans lesquelles est autorisé l'implantation d'établissements présentant un risque d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses au sens de la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, ou, pour le cas où le plan ou le règlement ne comprend pas pareilles zones, les problèmes environnementaux liés à l'inscription, dans le plan ou le règlement, de zones destinées à l'habitat ou à être fréquentées par le public ou présentant un intérêt naturel particulier, ou comportant des voies de communication et qui sont situées à proximité de tels établissements ou de zones dans lesquelles ils sont autorisés ;

6° les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du plan ou du règlement ;

7° les effets notables probables, à savoir notamment les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires tant positifs que négatifs sur l'environnement, y compris sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, la mobilité, les biens matériels, le patrimoine culturel en ce compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;

8° les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du règlement sur l'environnement ;

9° la présentation des alternatives possibles, de leur justification et les raisons des choix retenus ;

10° une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées lors de la collecte des informations requises ;

11° les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan ou du règlement ;

12° un résumé non technique des informations visées ci-dessus. »

21. Le caractère complet du rapport sur les incidences environnementales fait l'objet d'un double examen, d'abord par le collège des bourgmestre et échevins, ensuite par le comité d'accompagnement chargé de suivre la procédure d'élaboration du plan et de son rapport sur les incidences environnementales. L'article 47 énonce en effet :

« § 1^{er}. Lorsque le collège des bourgmestre et échevins considère que le rapport sur les incidences environnementales est complet, il transmet le projet de plan accompagné du rapport sur les incidences environnementales au comité d'accompagnement.

§ 2. Dans les trente jours qui suivent la réception du projet de plan et du rapport sur les incidences environnementales, le comité d'accompagnement, s'il l'estime complet :

1° clôture le rapport sur les incidences environnementales ;

2° arrête la liste de la commune de la Région, des autres Régions, et des États membres de l'Union européenne ou des États parties à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, concernés par les incidences du plan projeté ;

3° notifie sa décision au collège des bourgmestre et échevins.

S'il décide que le rapport sur les incidences environnementales n'est pas complet, le comité d'accompagnement notifie au collège des bourgmestre et échevins, dans le même délai, les compléments à réaliser ou les amendements à apporter en décrivant les éléments qui justifient sa décision. Dans ce cas, il notifie au collège des bourgmestre et échevins le délai dans lequel ils doivent lui être transmis.

À défaut pour le comité d'accompagnement de respecter le délai visé au deuxième et au troisième alinéas, le collège des bourgmestre et échevins peut saisir le Gouvernement. Cette faculté lui est également ouverte en cas de décision du comité d'accompagnement déclarant le rapport sur les incidences environnementales incomplet.

Le Gouvernement se substitue au comité d'accompagnement. Le Gouvernement notifie sa décision dans les trente jours de sa saisine.

À défaut de notification de la décision dans prévu à l'alinéa précédent, le Conseil communal peut se substituer au comité d'accompagnement. »

22. Les dispositions du CoBAT qui régissent l'évaluation environnementale des projets de plans et programmes doivent être interprétées en se référant aux objectifs et aux exigences de la directive 2001/42/CE.

Ainsi, il convient tout d'abord d'avoir égard au fait que l'évaluation environnementale des plans et programme « *a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable* »⁶.

Ensuite, concernant le contenu du rapport sur les incidences environnementales, il convient de se référer à l'article 5 de la directive dont les deux premiers paragraphes énoncent :

« 1. *Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.*

⁶ Article 1^{er} de la directive.

2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent raisonnablement être exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation. »

On relèvera d'emblée que l'annexe C du CoBAT, qui établit le contenu du rapport sur les incidences environnementales des plans et des règlements d'urbanisme ne reproduit pas fidèlement l'annexe I de la directive 2001/42/CE qu'elle est censée transposer. Le cas échéant, il faut donc lire et interpréter l'annexe C du CoBAT en relation avec l'annexe I de la directive.

Portée concrète des exigences des dispositions visées au moyen concernant le contenu du rapport sur les incidences environnementales sur ces deux points en particulier

23. Parmi les éléments qui, conformément à ces annexes, doivent être examinés dans le rapport sur les incidences environnementales, deux appellent des développements préalables au développement des griefs. Les premières précisions qui s'imposent concernent l'exigence d'un examen des solutions de substitution raisonnables et de l'évolution de la situation environnementale si le plan n'est pas mis en œuvre (A). Des précisions s'imposent également en ce qui concerne l'obligation faite à l'auteur du rapport d'identifier les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération (B).

A. Remarques concernant l'exigence d'un examen des solutions de substitutions raisonnables et de l'évolution probable de la situation environnementale si le plan n'est pas mis en œuvre

24. Le rapport d'incidences sur l'environnement doit identifier, décrire et évaluer, non seulement les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan mais également celles des solutions de substitution raisonnables⁷.

Le rapport doit par ailleurs comporter une description des aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre⁸.

L'on soulignera d'emblée qu'il s'agit de deux exigences distinctes.

25. Concernant la manière dont les solutions de substitution doivent être identifiées, l'on peut se référer à l'analyse de l'avocate générale KOKOTT dans ses conclusions présentées dans l'affaire C-727/22 actuellement pendante devant le Cour de Justice de l'Union européenne :

⁷ Art. 50, § 1^{er}, al. 4 et Annexe C, 9^o du CoBAT ; art. 5.1 de la directive 2001/42/CE.

Concernant la portée de l'article 5.1 de la directive, qui implique que les incidences sur l'environnement des solutions de substitution raisonnables doivent également être identifiées, décrites et évaluées dans le rapport sur les incidences environnementales, voy. les conclusions de l'avocate générale J. KOKOTT, présentées le 21 mars 2024 dans l'affaire C-727/22, *Friends of the Irish Environment CLG c/ Gouvernement irlandais e.a.*, §§ 46 à 50.

⁸ Annexe C, 2^o du CoBAT ; Annexe I, b) de la directive.

« 50. (...) seules les solutions de substitution raisonnables doivent faire l'objet d'une évaluation. De ce fait, cette notion joue le rôle d'un filtre censé éviter que ne soient dispensés des efforts disproportionnés aux fins de l'évaluation.

51. La première étape consiste à identifier les solutions de substitution raisonnables pour lesquelles une évaluation plus approfondie entre en ligne de compte. À cette fin, l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2001/42 cite les objectifs et le champ d'application géographique du plan ou du programme à titre de points de repère. En règle générale, les solutions de substitution qui ne permettent pas d'atteindre les objectifs du plan ou du programme ou qui sortent de son champ d'application géographique ne sont pas raisonnables et n'appellent pas d'évaluation plus approfondie.

52. Toutefois, les autorités compétentes doivent veiller à ne pas indûment restreindre le cadre de l'évaluation en définissant les objectifs ou le champ d'application géographique du plan ou du programme de telle sorte que certaines solutions de substitution potentiellement raisonnables seraient exclues d'emblée.

53. La même idée sous-tend l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2001/42. Aux termes de cette disposition, il convient de tenir compte du stade atteint par le plan ou le programme dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation. Par exemple, dans le cadre d'un plan portant sur la création d'un grand axe routier, on peut se demander si la création d'une liaison ferroviaire doit faire l'objet d'une étude en tant que solution de substitution raisonnable. Cependant, une telle évaluation est superflue si la décision à l'origine du projet de construction découle d'un plan d'ensemble dans le cadre duquel ces deux solutions ont déjà fait l'objet d'une comparaison.

54. S'agissant des informations permettant d'identifier des solutions de substitution raisonnables, l'annexe I, sous h), de la directive 2001/42 précise que les informations à fournir dans le rapport sur les incidences environnementales doivent inclure une déclaration résumant seulement les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées. Ces informations doivent permettre de comprendre pourquoi les solutions de substitution envisagées sont considérées comme raisonnables par rapport à d'autres solutions, c'est-à-dire comment ces solutions de substitution raisonnables ont été identifiées. »

Le rapport sur les incidences environnementales doit donc identifier des solutions de substitutions raisonnables, et justifier de la manière dont elles ont été identifiées, en tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan qui eux-mêmes doivent être définis de manière raisonnable, afin de ne pas indûment exclure d'emblée certaines solutions de substitution potentiellement raisonnables.

B. Le RIE doit également intégrer les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et justifier de la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du plan

26. Selon le numéro 6° de l'annexe C du CoBAT, le rapport sur les incidences environnementales doit indiquer « les objectifs pertinents en matière de protection de

l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du plan ou du règlement ».

Pour comprendre la portée de cette exigence, il convient de se référer au *littéra e)* de l'annexe I de la directive qui exige que le rapport identifie « *les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou la programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration* ».

L'auteur du rapport sur les incidences environnementales d'un plan d'aménagement du territoire doit donc identifier les objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, au niveau de l'Union européenne ou au niveau de l'État fédéral ou de la Région, qui sont pertinents pour le plan envisagé et il doit exposer la manière dont ces objectifs ont été pris en considération au cours de l'élaboration du plan, et donc notamment dans le cadre de l'identification du périmètre du plan et des solutions de substitution raisonnables ainsi que dans le choix de l'option retenue.

27. Face aux changements climatiques, différents instruments de droit international et de droit européen consacrent des objectifs et/ou des obligations positives et spécifiques à l'égard des États, et donc de la Région dans le champ de ses compétences.

Ces instruments imposent non seulement d'agir sur les causes, en réduisant les émissions de G.E.S et en augmentant les puits de GES, que de prendre d'urgence les mesures d'adaptation nécessaires face aux effets inéluctables des changements climatiques, et ce quels que soient les efforts d'atténuation engagés.

L'évaluation environnementale des projets de plans d'aménagement du territoire doit donc notamment tenir compte *(i)* des objectifs de neutralité climatique fixés au niveau international et au niveau de l'Union européenne, ainsi que *(ii)* des objectifs environnementaux qui doivent permettre de réaliser l'obligation d'adaptation aux changements climatiques imposée tant par des dispositions du droit international ou communautaire de protection de l'environnement qu'en vertu des obligations positives et des obligations procédurales qui s'attachent à certains droits humains.

(i) L'obligation de prendre en compte l'objectif de neutralité climatique

En adhérant à l'**Accord de Paris** signé le 12 décembre 2015, la Région de Bruxelles-capitale⁹ s'est engagée à mettre en œuvre « *des efforts ambitieux* »¹⁰ non seulement en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre¹¹ (GES), mais également « *pour conserver et le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre* »¹².

⁹ Ordonnance du 16 février 2017 portant assentiment à l'Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, fait à Paris (France), le 12 décembre 2015.

¹⁰ Art. 3 de l'Accord de Paris.

¹¹ Art. 4.

¹² Art. 5.

Selon les signataires de l'Accord de Paris, le renforcement des absorptions des GES devrait en effet jouer un rôle essentiel pour atteindre l'objectif visant à maintenir l'élévation de la température mondiale en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour la maintenir à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels.

L'article 4.1 de l'Accord de Paris dispose :

« *En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à **parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.*** »

En vue de la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris en matière de limitation de l'augmentation des températures, les États Parties doivent donc s'efforcer de parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits de GES dans les meilleurs délais avant de parvenir à des émissions négatives. Si l'objectif est fixé à moyen terme (2050), des mesures de mise en œuvre pour maintenir et développer les puits carbonés s'imposent depuis l'adhésion à l'Accord de Paris, soit depuis 2015. L'exigence d'un développement durable, qui implique la solidarité entre les générations, et les principes d'égalité et de non-discrimination, de prévention et de proportionnalité imposent une action immédiate.

En ce sens, l'article 5.1 de l'Accord de Paris énonce :

« *Les Parties devraient prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre comme le prévoit l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 4 de la convention, notamment les forêts.* »

Il s'agit d'une obligation de résultat, consacrée par l'article 2 du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« **loi européenne sur le climat** »), qui dispose :

« *1. L'équilibre entre les émissions et les absorptions des gaz à effet de serre réglementées dans le droit de l'Union est atteint dans l'Union d'ici 2050 au plus tard, les émissions nettes se trouvant ainsi ramenées à zéro d'ici cette date, et l'Union s'efforce de parvenir à des émissions négatives par la suite.*

2. Les institutions de l'Union et les États membres prennent les mesures respectivement au niveau de l'Union et au niveau national, pour permettre la réalisation collective de l'objectif de neutralité climatique énoncé au paragraphe 1, en tenant compte de la nécessité de promouvoir tant l'équilibre et la solidarité entre les États membres que le rapport coût-efficacité dans la réalisation de cet objectif. »

À titre d'objectif intermédiaire, l'article 4, § 1^{er}, de la loi européenne sur le climat consacre les obligations suivantes :

« *Afin d'atteindre l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, paragraphe 1, l'objectif contraignant de l'Union en matière de climat pour 2030 consiste en une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de gaz à effet de serre (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990.*

Lors de la réalisation de l'objectif visé au premier alinéa, les institutions compétentes de l'Union et des États membres accordent la priorité à des réductions d'émissions rapides et prévisibles et, dans le même temps, renforcent les absorptions par les puits naturels.

Afin de garantir que des efforts d'atténuation suffisants soient déployés jusqu'à 2030, aux fins du présent règlement et sans préjudice du réexamen de la législation de l'Union visée au paragraphe 2, la contribution des absorptions nettes à l'objectif de l'Union en matière de climat à l'horizon 2030 est limitée à 225 de tonnes équivalent CO₂. Afin de renforcer le puits carbone de l'Union conformément à l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050, l'Union s'efforce d'atteindre un volume plus élevé de puits de carbone net en 2030. »

Les plans d'aménagement du territoire doivent donc tenir compte des objectifs de décarbonation non seulement par la réduction des émissions de GES mais également par l'augmentation des absorptions pour atteindre l'équilibre requis. Les autorités compétentes en matière de planification doivent également s'efforcer d'atteindre un volume plus élevé de puits carbone net en 2030 qu'il ne l'était en 2015 lors de l'adoption de l'Accord de Paris ou à tout le moins établir qu'elles participent activement avec les autres entités fédérées à la réalisation de cette obligation.

28. S'agissant d'un site en friche, largement boisé, il convient également de se référer aux objectifs et engagements qui résultent du règlement (UE) 2018/841 du Parlement et du Conseil du 30 mai 2018 « relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013 » qui définit les obligations des États membres dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

Il convient en effet de souligner que, pour ce qui concerne la Belgique, ce règlement considère comme forêt, les sites de 0,5 ha et plus, plantés à 20 % d'espèces de plus de 5 m de hauteur¹³. Le périmètre du plan contesté peut donc – ou à tout le moins pourrait – entrer dans cette définition.

Comme relevé par les auteurs de ce règlement, « *Les pratiques de gestion durable dans le secteur [de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie] peuvent contribuer à l'atténuation des changements climatiques de différentes manières, notamment en réduisant les émissions, et en conservant et en renforçant les puits et les stocks de carbone. La stabilité et l'adaptabilité à long terme des réservoirs de carbone sont*

¹³ Annexe I du règlement (UE) 2018/841.

essentielles pour garantir l'efficacité des mesures visant en particulier à accroître le piégeage du carbone. »¹⁴.

29. Pour les autres secteurs que l'UTCATF et de manière générale, la politique de décarbonation des États membres de l'Union européenne est régie par le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat (...) »¹⁵.

Ce règlement établit un mécanisme de gouvernance visant notamment à « *mettre en œuvre des stratégies et des mesures destinées à atteindre les objectifs généraux et les objectifs spécifiques de l'union de l'énergie ainsi que les engagements à long terme pris par l'Union en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre conformément à l'accord de Paris, en particulier l'objectif de neutralité climatique de l'Union énoncé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾, et, pour la première période de dix ans, qui s'étend de 2021 à 2030, en particulier les objectifs spécifiques de l'Union pour 2030 en matière d'énergie et de climat.* »¹⁶

Ce « *mécanisme de gouvernance repose sur des stratégies à long terme, sur des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat couvrant des périodes de dix ans dont la première s'étendra de 2021 à 2030, sur des rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat établis par les États membres au sujet desdits plans, ainsi que sur des modalités de suivi intégré fixées par la Commission* »¹⁷.

Conformément à ce règlement, les États membres sont tenus d'établir des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, le premier plan couvrant la période allant de 2021 à 2030 en tenant compte d'une perspective à plus long terme¹⁸. Ces plans nationaux contiennent notamment :

- une description de l'état actuel et des projections sur la base des politiques et mesures existantes, qui comprend notamment l' « *évolution des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre actuelles dans le contexte du SEQE de l'UE, du règlement sur le partage de l'effort et du secteur UTCATF, et des différents secteurs de l'énergie* » ainsi que les « *projections d'évolution sectorielle sur la base des politiques et mesures des États membres et de l'Union au moins jusqu'en 2040 (y compris pour l'année 2030)* »¹⁹ ;
- l'identification des « *politiques et mesures visant à réaliser l'objectif fixé au titre du règlement (UE) 2018/842, tel que visé au point 2.1.1 de la présente section, et [des] politiques et mesures visant à assurer la conformité avec le règlement (UE) 2018/841, en couvrant l'ensemble des principaux secteurs émetteurs et secteurs participant au*

¹⁴ 7^e considérant du règlement (UE) 2018/841.

¹⁵ Tel que modifié par la décision (UE) 2019/504 du 19 mars 2019 et par le règlement (UE) 2021/1119 du 30 juin 2021.

¹⁶ Art. 1^{er}, § 1^{er}, a).

¹⁷ Art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 2.

¹⁸ Art. 3, § 1^{er}.

¹⁹ Annexe I, point 4.2.1., i et ii.

renforcement des absorptions, dans la perspective de l'objectif de neutralité climatique de l'Union énoncé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1119 »²⁰ ;

- une analyse d'impact des politiques et mesures planifiées qui examine, notamment les « incidences des politiques et mesures planifiées décrites dans la section 3 (...) sur les émissions et absorptions de gaz à effet de serre, avec une comparaison par rapport aux projections sur la base des politiques et mesures existantes (telles qu'elles sont décrites dans la section 4) ».

Les projections²¹ doivent porter sur les politiques et mesures planifiées au moins jusqu'à dix ans après la fin de la période couverte par le plan²². Cette évaluation doit notamment examiner la cohérence des politiques et mesures planifiées avec l'objectif de neutralité climatique de l'Union énoncée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1119, les objectifs à long terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre au titre de l'Accord de Paris et les stratégies à long terme visées à l'article 15 (explicitées ci-après).

Ce règlement impose également aux États membres d'établir, depuis 2020 et ensuite tous les dix ans, des stratégies à long terme sur trente ans, qui soient « conformes à l'objectif de neutralité climatique de l'Union énoncé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1119 » étant précisé qu'au besoin, ces stratégies à long terme doivent être mises à jour tous les cinq ans²³. L'article 15, paragraphe 3 fixe les objectifs de ces stratégies :

« Les stratégies à long terme des États membres et de l'Union contribuent :

- a) au respect des engagements pris par l'Union et par les États membres au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris en vue de réduire les émissions anthropiques ou de renforcer les absorptions par les puits de gaz à effet de serre et de promouvoir une séquestration accrue du carbone ;
- b) *à la concrétisation de l'objectif général de l'accord de Paris visant à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ;*
- c) **à l'obtention, sur le long terme, de réductions des émissions et de renforcement des absorptions par les puits de gaz à effet de serre dans tous les secteurs, conformément à l'objectif de neutralité climatique de l'Union énoncé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1119 consistant, dans le cadre des réductions des émissions de gaz à effet de serre et des renforcements des absorptions par les puits nécessaires selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'Union de manière efficace en termes de coûts, et à renforcer les absorptions par les puits en vue de la réalisation de l'objectif de**

²⁰ Annexe I, point 3.1.1., i.

²¹ Le terme "projections" s'entend des "prévisions relatives aux émissions par les sources et aux absorptions par les puits de gaz à effet de serre, ou les prévisions d'évolution du système énergétique, comprenant au moins des estimations quantitatives pour une série de six années à venir se terminant par 0 ou 5 suivant immédiatement l'année de déclaration » (art. 2,7).

²² Point 5.1., i, de l'annexe I.

²³ Art. 15, § 1^{er}.

température à long terme fixé par l'accord de Paris afin de parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits de gaz à effet de serre au sein de l'Union et, le cas échéant, de parvenir à des émissions négatives par la suite ;

d) (...)

(...) »

Enfin, ce règlement impose aux États membres de gérer des systèmes nationaux « pour la communication d'informations sur les politiques et mesures et sur les projections relatives aux émissions anthropiques par les sources et aux absorptions par les puits de gaz à effet de serre. Ces systèmes comprennent les dispositions institutionnelles, juridiques et procédurales pertinentes mises en place dans les États membres (...) pour évaluer les politiques et élaborer les projections relatives aux émissions anthropiques par les sources et aux absorptions par les puits de gaz à effet de serre »²⁴. Les États membres sont à cet égard tenus de « garantir l'actualité, la transparence, l'exactitude, la cohérence, la comparabilité et l'exhaustivité des informations communiquées concernant les politiques et mesures et les projections relatives aux émissions anthropiques par les sources et aux absorptions par les puits de gaz à effet de serre visées à l'article 18, y compris l'utilisation et l'application des données, méthodes et modèles, de même que la réalisation d'activités d'assurance de la qualité, de contrôle de la qualité et d'analyse de sensibilité »²⁵.

30. Lors de la COP26 qui s'est tenue du 31 octobre au 13 novembre 2021, la Conférence des États Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, a adopté le Pacte de Glasgow pour le climat sur le constat que le réchauffement global avait déjà atteint 1,1 °C, que les effets s'en faisaient déjà sentir dans toutes les régions du monde, et que les budgets carbone permettant d'atteindre l'objectif de température fixé par l'Accord de Paris étaient désormais restreints et s'épuisaient rapidement²⁶.

La Conférence « souligne qu'il est urgent de renforcer l'ambition et l'action en matière d'atténuation, d'adaptation et de financement en cette décennie cruciale afin de combler le retard pris dans la réalisation de l'Accord de Paris » et, qu'au titre des mesures d'atténuation, « il importe de protéger, de conserver et de restaurer la nature et les écosystèmes pour atteindre l'objectif de température énoncé dans l'Accord de Paris, notamment en faisant en sorte que les forêts et les autres écosystèmes terrestres et marins jouent un rôle de puits et de réservoirs de gaz à effet de serre et en protégeant la biodiversité, tout en prévoyant des garanties sociales et environnementales »²⁷.

(ii) L'obligation d'intégrer des objectifs d'adaptation aux changements climatiques

²⁴ Art. 39, § 1^{er}.

²⁵ Art. 39, § 2.

²⁶ § 3 du Pacte de Glasgow pour le climat, pièce II.11.

²⁷ Ibid., § 38.

31. Outre l'objectif de neutralité carbone, l'Accord de Paris affirme également l'importance de « **renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté** », « **en renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements** »²⁸.

En adhérant à cet Accord, la Région s'est donc engagée à réaliser « *des efforts ambitieux* » visant « *à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2* ^[29] »³⁰.

La Région reconnaît, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de l'Accord que :

« ***l'adaptation est un défi mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales, et que c'est un élément clé de la riposte à long terme face aux changements climatiques, à laquelle elle contribue, afin de protéger les populations, les moyens d'existence et les écosystèmes, (...)*** »

Elle s'est également engagée à entreprendre « ***des processus de planification de l'adaptation et [à] met[tre] en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir :***

- a) *La réalisation de mesures, d'engagements et/ou d'efforts dans le domaine de l'adaptation ;*
- b) *Le processus visant à formuler et réaliser des plans nationaux d'adaptation ;*
- c) *L'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, compte tenu des populations, des lieux et des écosystèmes vulnérables ;*
- d) *Le suivi et l'évaluation des plans, des politiques, des programmes et des mesures d'adaptation net les enseignements à retenir ;*
- e) *Le renforcement de la résilience des systèmes socioéconomiques et écologiques, notamment par la diversification économique et la gestion durable des ressources naturelles.* »³¹

Enfin, l'adhésion à l'Accord de Paris implique la reconnaissance de « *la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d'y remédier, ainsi que le rôle joué par le développement durable dans la réduction du risque de pertes et préjudices* »³², ce qui implique notamment que des actions soient prises pour assurer « *[l]a résilience des communautés, des moyens de subsistance et des écosystèmes* »³³.

²⁸ Art. 2, paragraphe 1, b) (Pièce II.4).

²⁹ Pour rappel, il s'agit de « *conten[ir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels* ».

³⁰ Article 7, paragraphe 1.

³¹ Art. 7, paragraphe 9.

³² Art. 8, paragraphe 1.

³³ Art. 8, paragraphe 4, h).

L'Accord prévoit en outre un mécanisme de rapportage concernant les mesures d'adaptation, prévu comme suit à l'article 7, §§ 10 à 12 :

- « 10. *Chaque Partie devrait, selon qu'il convient, présenter et actualiser périodiquement une communication sur l'adaptation, où pourront figurer ses priorités, ses besoins en matière de mise en œuvre et d'appui, ses projets et ses mesures, sans imposer de charge supplémentaire aux pays en développements parties.*
11. *La communication sur l'adaptation dont il est question au paragraphe 10 du présent article est, selon qu'il convient, soumise et actualisée périodiquement, intégrée à d'autres communications ou documents ou présentée parallèlement, notamment dans un plan national d'adaptation, dans une contribution déterminée au niveau national conformément au paragraphe 2 de l'article 4, et/ou dans une communication nationale.*
12. *La communication relative à l'adaptation mentionnée au paragraphe 10 du présent article est consignée dans un registre public tenu par le secrétariat. »*

A ce jour, la Belgique – et donc la Région – n'ont pas déposé de communication sur l'adaptation dans le cadre de ce mécanisme de rapportage³⁴. Il y a lieu de se référer à la communication déposée, le 7 octobre 2021, par la Slovénie et la Commission européenne au nom de l'Union européenne et de ses États membres qui, pour l'essentiel, se réfère à l'existence de différentes réglementations européennes³⁵ (qui seront évoquées aux points 33 à 35).

32. En 2021, lors de la COP26 à Glasgow, la Conférence des Parties à la CCNUCC, agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, a adopté le Pacte de Glasgow pour le climat dans lequel elle « se déclare extrêmement préoccupée par le fait que les activités humaines ont, à ce jour, entraîné un réchauffement d'environ 1,1 °C, dont les effets se font déjà sentir dans toutes les régions, et que le budget carbone permettant d'atteindre l'objectif de température fixé par l'Accord de Paris sont désormais restreints et s'épuisent rapidement »³⁶ et « souligne qu'il est urgent de renforcer l'ambition et l'action en matière d'atténuation, d'adaptation et de financement en cette décennie cruciale afin de combler le retard pris dans la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris »³⁷.

Pour la première fois, l'adaptation est évoquée (au point II) avant l'atténuation (au point IV), ce qui n'est évidemment pas neutre et traduit l'urgence de résorber le retard accumulé en la matière.

En matière d'adaptation, la Conférence des Parties :

«

³⁴ Il n'y en en effet aucune référence dans le registre public consultable sur <https://unfccc.int/ACR>

³⁵ Pièce I.7, consultable via le lien

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20211007_EU_adaptation_comms.pdf

³⁶ Pièce II.11, § 3.

³⁷ *Ibid.*, § 5.

6. Prend note avec une profonde inquiétude des conclusions de la contribution du Groupe de travail I au sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, notamment du fait que **les phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes et leurs effets néfastes sur les personnes et la nature continueront de s'aggraver à mesure que les températures continueront à s'élever** ;

7. Souligne qu'il est **urgent d'intensifier l'action menée et l'appui apporté, notamment en matière de financement, de renforcement des capacités et de transfert de technologies, afin d'améliorer les capacités d'adaptation, d'accroître la résilience et de réduire la vulnérabilité face aux changements climatiques**, conformément aux meilleures données scientifiques disponibles, compte tenu des priorités et des besoins des pays en développement parties ;

8. Accueille avec satisfaction les communications relatives à l'adaptation et les plans nationaux d'adaptation présentés à ce jour, qui permettent de mieux comprendre et mettre en œuvre les mesures et les priorités en matière d'adaptation ;

9. **Prie instamment les Parties d'intégrer davantage l'adaptation dans la planification locale, nationale et régionale** ;

10. Prie les Parties qui ne l'ont pas encore fait de soumettre leurs communications relatives à l'adaptation, conformément à la décision 9/CMA.1, avant sa quatrième session (novembre 2022), afin que celles-ci contribuent en temps utile au bilan mondial ;

(...) »

33. **Au niveau de l'Union européenne**, le règlement (UE) 525/2013 du 21 mai 2013 « relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et par la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique (...) » (pièce II.3), d'abord, puis le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2018 « sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat » (pièce II.6) qui l'a abrogé, ensuite, organisent un mécanisme de rapportage en matière de planification et de stratégies nationales d'adaptation au changement climatique.

Ces mécanismes de rapportage impliquent d'identifier clairement les enjeux de l'adaptation et les objectifs à atteindre.

L'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat », en vigueur depuis le 24 décembre 2018, dispose en effet :

« *Au plus tard le 15 mars 2021, et tous les deux ans par la suite, les États membres communiquent à la Commission des informations sur leur planification et leurs stratégies nationales d'adaptation au changement climatique, décrivant les actions qu'ils ont mises en œuvre et planifiées pour faciliter cette adaptation, y compris les informations indiquées à l'annexe VIII, partie 1, et conformément aux exigences en matière de communication d'informations convenues dans le cadre de la CCNUCC et de l'accord de Paris.* »

Aux termes de l'annexe VIII, partie 1, ces rapports doivent contenir :

«

- a) *les principaux buts, les objectifs généraux et le cadre institutionnel de l'adaptation ;*
- b) *les projections en matière de changement climatique, y compris les phénomènes météorologiques extrêmes, les effets du changement climatique, une évaluation de la vulnérabilité au changement climatique et des risques climatiques, et les principaux aléas climatiques ;*
- c) *la capacité d'adaptation ;*
- d) *les plans et stratégies d'adaptation ;*
- e) *le cadre de suivi et d'évaluation ;*
- f) *les progrès accomplis dans la mise en œuvre, notamment l'introduction de bonnes pratiques et l'évolution de la gouvernance ; »³⁸*

34. Depuis son entrée en vigueur le 29 juillet 2021, la loi européenne sur le climat³⁹, reprend également les objectifs d'adaptation de l'Accord de Paris, en se fondant notamment sur les considérants suivants :

«

- (31) *L'adaptation est un élément essentiel de la riposte mondiale à long terme au changement climatique. Il est possible que les incidences néfastes du changement climatique dépassent les capacités d'adaptation des États membres. **Il convient, dès lors, que les États membres et l'Union renforcent leur capacité d'adaptation, accroissent leur résilience et réduisent leur vulnérabilité au changement climatique**, comme énoncé à l'article 7 de l'accord de Paris, et qu'ils maximisent les retombées bénéfiques avec les autres politiques et actes législatifs. La Commission devrait adopter une stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique conforme à l'accord de Paris. **Les États membres devraient adopter des stratégies et des plans d'adaptation nationaux à portée globale qui reposent sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, sur des évaluations des progrès accomplis et sur des indicateurs, et qui soient guidés par les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes.** L'Union devrait s'efforcer de créer un environnement réglementaire propice aux politiques et mesures nationales mises en place par les États membres en vue de l'adaptation au changement climatique. Améliorer la résilience et les capacités d'adaptation au changement climatique exige un effort collectif de tous les secteurs de l'économie et de la société, ainsi qu'une cohérence politique dans l'ensemble de la législation et des politiques en la matière.*
- (32) ***Les écosystèmes, la population et les économies de toutes les régions de l'Union seront confrontés aux graves incidences du changement climatique, telles que chaleurs extrêmes, inondations, sécheresses, pénuries en eau, élévation du niveau de la mer, fonte des glaciers, incendies de forêts, déracinements dus aux vents violents et pertes agricoles. Les phénomènes extrêmes survenus récemment ont déjà eu des incidences considérables sur les écosystèmes, en limitant la séquestration du carbone et les capacités de stockage des forêts et des terres agricoles. Renforcer les capacités d'adaptation et la résilience, en tenant compte des objectifs de développement durable des Nations unies, contribue à réduire autant que possible les incidences du changement climatique, à en traiter les incidences inévitables de manière socialement équilibrée, ainsi qu'à améliorer les conditions de vie dans les zones touchées. Une préparation précoce à ces incidences présente un bon rapport coût-efficacité et peut également avoir des retombées bénéfiques considérables pour les écosystèmes, la santé et***

³⁸ Annexe VIII, Partie 1.

³⁹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 « établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), pièce II.8.

l'économie. Des solutions fondées sur la nature, en particulier, peuvent favoriser l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, ainsi que la protection de la biodiversité. »

L'article 5 de la loi européenne sur le climat dispose :

«

Adaptation au changement climatique

1. *Les institutions compétentes de l'Union et les États membres veillent à ce que des progrès constants soient réalisés en matière de renforcement de la capacité d'adaptation, d'accroissement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, conformément à l'article 7 de l'accord de Paris.*

2. *La Commission adopte une stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique conforme à l'accord de Paris et la réexamine régulièrement dans le cadre du réexamen prévu à l'article 6, paragraphe 2, point b), du présent règlement.*

3. *Les institutions compétentes de l'Union et les États membres veillent également à ce que les politiques relatives à l'adaptation dans l'Union et les États membres soient cohérentes, se renforcent mutuellement, produisent des retombées bénéfiques pour les politiques sectorielles et **contribuent à ce que l'adaptation au changement climatique soit mieux intégrée, de manière cohérente, dans tous les domaines d'action, y compris dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes**, le cas échéant, ainsi que dans l'action extérieure de l'Union. Ils mettent tout particulièrement l'accent sur les populations et les secteurs les plus vulnérables et les plus touchés et repèrent les déficiences à cet égard, en consultation avec la société civile.*

4. *Les États membres adoptent et mettent en œuvre des stratégies et des plans d'adaptation nationaux **qui** tiennent compte de la stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique visée au paragraphe 2 du présent article et **reposent sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, des évaluations des progrès accomplis et des indicateurs et guidés par les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes. Dans leurs stratégies d'adaptation nationales, les États membres tiennent compte de la vulnérabilité particulière des secteurs pertinents, notamment de l'agriculture, et des des (sic) ressources hydriques, des systèmes alimentaires et de la sécurité alimentaire, et promeuvent des solutions fondées sur la nature et une adaptation reposant sur les écosystèmes. Les États membres mettent régulièrement à jour les stratégies et incluent les informations mises à jour correspondant dans les rapports devant être présentés au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1999.***

5. *Au plus tard le 30 juillet 2022, la Commission adopte des lignes directrices définissant des principes et pratiques communs pour l'identification, la classification et la gestion prudentielle des risques physiques matériels liés au climat dans le cadre de la planification, de la mise au point, de l'application et du suivi de projets et de programmes pour des projets. »*

La capacité des mesures nationales pertinentes à garantir l'amélioration de l'adaptation, conformément à l'article 5, en tenant compte des stratégies d'adaptation nationales visées à l'article 5, paragraphe 4 doit être évaluée au plus tard le 30 septembre 2023, et ensuite tous les cinq ans⁴⁰.

35. Le huitième programme d'action pour l'environnement, qui fait l'objet de la décision (UE) 2022/591 du Parlement et du Conseil du 6 avril 2022 « relative à un programme d'action

⁴⁰ Article 7, paragraphe 1, b).

général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030 »⁴¹ a également valeur législative et s'impose à ses destinataires, dont la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 2 de cette décision détermine un objectif prioritaire à long terme pour 2050 et six objectifs thématiques prioritaires pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030.

L'article 3 définit les « conditions » que la Commission, les États membres ainsi que les autorités régionales et locales doivent respecter pour réaliser les objectifs prioritaires.

Ces deux articles énoncent :

«

Art. 2
Objectifs prioritaires

1. *Le 8^e PAE a pour **objectif prioritaire à long terme que, au plus tard en 2050, les personnes vivent bien, dans les limites de notre planète, dans une économie du bien-être où rien n'est gaspillé, où la croissance est régénérative, où la neutralité climatique dans l'Union est assurée et où les inégalités ont été considérablement réduites. Un environnement sain est à la base du bien-être de toutes les personnes et constitue un environnement dans lequel la biodiversité est conservée, les écosystèmes prospèrent et la nature est protégée et restaurée, ce qui accroît la résilience face au changement climatique, aux catastrophes liées à des phénomènes météorologiques ou d'origine climatique et à d'autres risques environnementaux.** L'Union fixe le rythme pour assurer la prospérité des générations actuelles et futures dans le monde entier, conformément à la responsabilité intergénérationnelle.*

2. *Le 8^e PAE comprend les **six objectifs thématiques prioritaires interdépendants suivants, pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 :***

- a) *la réduction rapide et prévisible des émissions de gaz à effet de serre et, dans le même temps, le renforcement des absorptions par les puits naturels dans l'Union en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 fixé dans le règlement (UE) 2021/1119, conformément aux objectifs de l'Union en matière de climat et d'environnement, tout en garantissant une transition juste qui ne laisse personne de côté ;*
- b) *la poursuite des progrès en matière d'amélioration et d'intégration de la capacité d'adaptation, y compris sur la base d'approches écosystémiques, en matière de renforcement de la résilience et de l'adaptation et en matière de réduction de la vulnérabilité de l'environnement, de la société et de tous les secteurs de l'économie au changement climatique, tout en améliorant la prévention des catastrophes liées à des phénomènes météorologiques ou d'origine climatique et la préparation à celles-ci ;*
- c) *la réalisation de progrès vers une économie du bien-être qui rende à la planète davantage qu'elle ne lui prend, et l'accélération de la transition vers une économie circulaire non toxique, où la croissance est régénérative, les ressources sont utilisées efficacement et de manière durable, et la hiérarchie des déchets est appliquée ;*
- d) *la recherche d'une pollution zéro, y compris par rapport aux produits chimiques dangereux, afin de parvenir à un environnement exempt de substances toxiques, notamment en ce qui concerne l'air, l'eau et les sols, et par rapport à la pollution lumineuse et sonore, ainsi que la protection de la santé et du bien-être des personnes, des animaux et des écosystèmes face aux risques et aux incidences négatives liés à l'environnement ;*

⁴¹ Pièce II.12.

- e) **la protection, la préservation et le rétablissement de la biodiversité** marine et terrestre et de la biodiversité des eaux intérieures **à l'intérieur et à l'extérieur des zones protégées, notamment en arrêtant et en inversant la perte de biodiversité et en améliorant l'état des écosystèmes et leurs fonctions ainsi que les services qu'ils fournissent, et en améliorant l'environnement, en particulier l'air l'eau et le sol, ainsi qu'en luttant contre la désertification et la dégradation des sols ;**
- f) **la promotion des aspects environnementaux de la durabilité et la réduction des principales pressions sur l'environnement et le climat liées à la production et à la consommation de l'Union, en particulier dans les domaines de l'énergie, de l'industrie, des bâtiments et des infrastructures, de la mobilité, du tourisme, du commerce international et du système alimentaire ;**

Art. 3

Conditions de facilitation aux fins de la réalisation des objectifs prioritaires

Pour atteindre les objectifs prioritaires fixés à l'article 2, la Commission, les États membres, **les autorités régionales et locales** ainsi que les parties prenantes, selon le cas, **doivent** :

- a) **garantir la mise en œuvre effective, rapide et complète de la législation et des stratégies de l'Union en matière d'environnement et de climat et viser l'excellence en termes de performance environnementale au niveau de l'Union ainsi qu'au niveau national, régional et local, notamment en fournissant des capacités suffisantes en matière administrative et d'assurance du respect de la législation, comme le souligne l'examen régulier de la mise en œuvre de la politique environnementale, en soutenant des réseaux de praticiens comme par exemple le réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre de la législation communautaire environnementale et pour le contrôle de son application, le réseau européen des procureurs pour l'environnement, le forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement et le réseau européen de lutte contre la criminalité environnementale, et en coopérant avec ces réseaux ;**
- b) **privilégier l'application effective du droit de l'environnement de l'Union là où cette application fait défaut (...)** ;
- c) (...)
- d) **renforcer l'approche intégrée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, notamment :**
 - i) **en intégrant les objectifs prioritaires fixés à l'article 2 ainsi que, le cas échéant, les ODD dans toutes les stratégies, initiatives législatives et non législatives, programmes, investissements et projets pertinents au niveau de l'Union ainsi qu'au niveau national, régional et local, ainsi que dans les accords internationaux pertinents conclus par l'Union après le 2 mai 2022, de manière que ces stratégies, initiatives législatives, programmes, investissements, projets et accords internationaux, ainsi que leur mise en œuvre, soient compatibles avec les objectifs prioritaires fixés à l'article 2, y contribuent le cas échéant, et ne porte préjudice à aucun d'entre eux ;**
 - ii) **en examinant les bénéfices liés à la mise en œuvre des directives 2011/92/CE [concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement] et 2001/42/CE [relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement] du Parlement européen et du Conseil ;**
 - iii) **en examinant de manière systématique et, le cas échéant, en évaluant les synergies et les compromis potentiels entre les objectifs environnementaux, sociaux et économiques pour toutes les initiatives afin de garantir que le bien-être des personnes et en particulier, leurs besoins en matière d'environnement sain, d'air pur et de nourriture, d'eau, d'énergie, de**

logement, d'infrastructures vertes et de mobilité abordable, accessibles et de qualité soit satisfaits d'une manière durable et qui ne laisse personne de côté ;

- iv) **en adoptant une approche « penser d'abord à la durabilité », y compris en intégrant, le cas échéant, les ODD dans les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation, ainsi qu'en intégrant et en mettant en œuvre le principe consistant à « ne pas nuire » ;**
- v) **en évaluant régulièrement les politiques existantes et, s'il y a lieu, en proposant une nouvelle législation, sur la base, le cas échéant, d'analyse d'impact qui s'appuient sur des consultations vastes et transparentes – suivant des procédures légitimes, inclusives, éclairées et simples à mettre en œuvre – et qui tiennent compte de l'éventail complet des incidences immédiates et à long terme sur l'environnement et le climat, dans le cadre d'une analyse intégrée des incidences économiques, sociales et environnementales, y compris de leurs effets cumulatifs, ainsi que des coûts de l'action et de l'inaction ;**
- vi) (...)
- e) (...)
- (...)
- m) **lutter contre la dégradation des terres et assurer la protection et l'utilisation durable des sols, notamment par une proposition législative spécifique sur la santé des sols d'ici à 2023 ;**
- n) transformer le système alimentaire de l'Union de manière à ce qu'il contribue, entre autres, à la protection et au rétablissement de la biodiversité à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union et garantisse un niveau élevé de bien-être animal tout en assurant une transition juste pour les parties prenantes concernées ;
- o) reconnaître de manière globale les interconnexions entre santé humaine, santé animale et environnement en intégrant le principe « Une seule santé » dans l'élaboration des politiques ;
- p) (...)
- q) **exploiter pleinement les approches écosystémiques et les infrastructures vertes, y compris les solutions fondées sur la nature respectueuses de la biodiversité, tout en veillant à ce que leur mise en œuvre rétablisse la biodiversité et améliore l'intégrité et la connectivité des écosystèmes, qu'elle s'accompagne de bénéfices sociétaux clairs, nécessitant un engagement total auprès des peuples autochtones et des communautés locales et le consentement, et qu'elle ne remplace ni ne compromettent les mesures prises pour protéger la biodiversité ou réduire les émissions de gaz à effet de serre au sein de l'Union ;**
- r) (...)
- s) réduire de manière significative l'empreinte sur les matières et l'empreinte de consommation de l'Union afin de les ramener dans les plus brefs délais dans des proportions respectant les limites planétaires, y compris par l'introduction d'objectifs de réduction de l'Union à l'horizon 2030, le cas échéant ;
- t) (...)
- (...)

af) *appliquer effectivement des normes élevées en matière de transparence, de participation du public et d'accès à la justice, conformément à la convention d'Aarhus, tant au niveau de l'Union qu'au niveau des États membres ; »*

36. Au niveau régional, des objectifs sont fixés par le Plan air-climat-énergie adopté le 27 avril 2023.

Ce plan affirme :

« *face à [la] situation d'urgence climatique, il faut agir à trois niveaux :*

- ***le premier consiste à atténuer le réchauffement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES). Limiter le réchauffement global à 1,5°C implique de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'environ 45% en 2030 par rapport à 2010 et d'atteindre des émissions nettes⁶ [42] nulles vers 2050.⁷ [43] Un tel objectif nécessite des transitions systémiques rapides et de grande envergure dans les systèmes énergétiques, urbains, industriels et liés à l'usage des sols, ainsi qu'une augmentation importante des investissements ;***
- ***le deuxième consiste à anticiper et à s'adapter aux effets des changements climatiques inévitables attendus dans les décennies à venir en mettant en œuvre des mesures d'adaptation dans chaque secteur de notre société susceptible d'être impacté, positivement ou négativement ;***
- ***le troisième consiste à renforcer la résilience de notre ville face aux effets systémiques à venir et pour certains encore inconnus. En matière d'air, de climat et d'énergie. Pour cela, il faut notamment renforcer l'armature environnementale de la ville, gérer parcimonieusement les ressources, et consolider la cohésion sociale afin de mobiliser toutes les énergies et traverser les crises collectivement.*** »

La Région se donne notamment pour « *objectif de renforcer la résilience de notre environnement urbain et de ses différentes ressources naturelles (sol, eau, air, nature, forêt) par rapport aux effets du changement climatique* » en accordant « *une importance particulière aux solutions d'adaptation fondées sur la nature (Nature Based Solutions ou NBS), solutions inspirées et appuyées par la nature* ».

La Région précise l'intérêt de telles solutions :

« *Les NBS présentent de nombreux bénéfices et rendent une série de services écosystémiques : elles ont la capacité de contribuer de façon importante à la résolution de problèmes locaux liés au stress thermique, à la qualité de l'air et à la pollution sonore ; elles peuvent avoir des impacts*

⁴² Note 6 : « Le terme zéro émission nette signifie que toutes les émissions de gaz à effet de serre produites par l'activité humaine doivent être retirées de l'atmosphère à l'aide de mesures de réduction pour que le bilan climatique net de la Terre, c'est-à-dire après déduction des diminutions naturelles et artificielles de CO₂ équivalent à zéro » IPCC, *Special Report 15*, 2018.

⁴³ Note 7 : "IPCC, *Global warming of 1,5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gaz emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018.

positifs en terme de biodiversité, de lutte contre les inondations, d'embellissement de la ville, de la santé physique et mentale, ainsi que sur le plan social (bien-être, espaces de rencontre, activité de sport et loisir, etc.). Elles peuvent être mises en place par les pouvoirs publics, mais également par des partenaires issus du secteur privé ou par des collectifs citoyens, comme en témoignent les initiatives résilientes déployées au sein des programmes « Inspirons le quartier » ou « quartiers durables citoyens ».

Le Plan air-climat-énergie décline ensuite six leviers d'action visant à renforcer la résilience de l'environnement urbain et de ses ressources naturelles face à nu climat qui change. Il s'agit :

- a) de renforcer le rôle des sols dans l'adaptation au changement climatique ;
- b) de répondre aux défis de la gestion de l'eau dans un contexte de changement climatique ;
- c) de développer la nature et préserver la biodiversité dans un climat changeant ;
- d) d'accroître la résilience de la forêt de Soignes
- e) d'intégrer les enjeux de l'adaptation aux effets du changement climatique dans les plans et stratégies d'aménagement du territoire et la réglementation urbanistique ;
- f) de concevoir des mécanismes de soutien aux projets liés à la résilience de l'environnement urbain.

Pour chaque levier, le Plan définit les engagements de la Région dont certains s'assimilent à des objectifs de protection de l'environnement.

Ainsi, en ce qui concerne le **renforcement du rôle des sols dans l'adaptation au changement climatique**, le Gouvernement s'engage à :

- « 1. Mettre en œuvre les principes suivants dans le cadre de sa politique environnementale et d'aménagement du territoire :
- *dans les choix d'urbanisation, veiller à la prise en compte de la qualité des sols et à la valorisation, autant que possible, des sols de bonne qualité : il s'agit d'affecter ces derniers, autant que possible, aux usages permettant d'atténuer les effets du changement climatique, sans compromettre d'autres enjeux prioritaires du développement urbain ;*
 - *favoriser la restauration des sols dégradés dans les espaces ouverts (non bâtis) ;*
 - *privilégier et promouvoir la construction/densification sur les sols déjà imperméabilisés afin de préserver au maximum les terrains non artificialisés et, dans la mesure du possible, imposer la désimperméabilisation des sols afin de restaurer/optimaliser leurs services écosystémiques ;*
 - *intégrer le critère "qualité des sols" dans l'élaboration des projets urbains (en particulier la planification et les études d'incidences) afin d'artificialiser de préférence les sols de moindre qualité et de préserver les sols de bonne qualité ;*
 - *améliorer les pratiques de gestion des sols en vue de préserver ou renforcer leur teneur en matière organique et leur taux d'humidité et de les protéger contre l'érosion, via l'augmentation de leur couverture végétale, le recours à des techniques de labour*

moins intrusives et moins fréquentes, voire l'abandon pur et simple du labour et l'utilisation réduite de machines lourdes ; le recours aux techniques d'agro-écologie sera donc encouragée pour conserver les sols et leurs services écosystémiques.

2. adapter la législation régionale sur les sols pour y intégrer les enjeux climatiques décrits sous le présent levier. »

En ce qui concerne **l'intégration des enjeux de l'adaptation aux effets du changement climatique dans les plans et stratégies d'aménagement du territoire** et la réglementation urbanistique, le Gouvernement s'engage à :

- « 1. *conformément à ce que préconise la stratégie d'adaptation de l'Union européenne en vue de lutter contre les effets du changement climatique, promouvoir et favoriser le recours aux solutions d'adaptation fondées sur la nature (NBS) dans les plans d'aménagement du territoire, dans les projets urbanistiques à diverses échelles (parcelles, rues, espaces publics, quartiers...) ainsi que dans les programmes de rénovation urbaine ;*
2. *en collaboration avec Bruxelles-Environnement et Urban, sensibiliser et former les acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (porteurs de projets, urbanistes, experts en gestion du sol, architecte,...) aux questions liées à l'adaptation au changement climatique et aux mesures permettant d'améliorer la résilience urbaine à ses effets ;*
3. *en collaboration avec Bruxelles-Environnement, Perspective.Brussels et Urban, analyser les instruments existants en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement afin d'évaluer s'ils concourent au maintien et au renforcement de la résilience de notre territoire au changement climatique et, le cas échéant, proposer des améliorations ;*
4. *intégrer les enjeux liés aux effets du changement climatique dans le PRAS en cours de révision, conformément aux engagements pris dans le PNEC et dans l'arrêté d'ouverture pour :*
- *préserver autant que possible les espaces naturels et perméables de haute valeur biologique ainsi que les sols vivants et de qualité conformément à la carte du Réseau Ecologique Bruxellois et en prenant en considération les indications de la Carte d'Evaluation Biologique et l'indice IQSB ;*
 - *Mieux prendre en compte la valeur biologique des espaces en s'appuyant sur la carte du Réseau écologique/maillage vert, ce qui pourra conduire à des propositions de changement d'affectations et/ou de prescriptions de contenu, comme de procédure ;*
 - *favoriser la continuité et les connexions entre les espaces verts ainsi que les grands espaces ouverts (non-bâti) en lien avec la périphérie (flamande et wallonne), notamment les grands axes structurants ;*
 - *créer de nouveaux espaces verts dans la partie centrale et dense de la RBC, identifiée comme zone prioritaire de verdoisement au PRDD, ainsi que dans les autres zones de carence en espaces verts accessibles au public ;*

- *renforcer la végétalisation et la pleine terre le caractère vert (sic) des dans (sic) les intérieurs d'îlot, en articulation avec le RRU ;*
5. *intégrer les enjeux de l'adaptation aux effets du changement climatique dans la réforme du RRU pour mettre en place des règles urbanistiques propices, notamment, à la lutte contre la constitution d'îlots de chaleur urbains, au développement d'un réseau de fraîcheur, à la gestion intégrée de l'eau pluviale, à la préservation d'un sol vivant et de qualité, au développement de la biodiversité, de la végétalisation, d'espaces verts de qualité, à l'agriculture urbaine, au développement de la production d'énergie de sources renouvelables.*
 6. *intégrer systématiquement dans les évaluations environnementales d'un projet ou d'un plan ou d'un programme d'aménagement du territoire une analyse de la vulnérabilité du projet ou du territoire concerné aux effets et risques du changement climatique ;*
 7. *Poursuivre la mise en œuvre de la vision macro pour le renforcement du réseau d'espaces ouverts à Bruxelles, approuvée par le Gouvernement, via la centrale de marché "OPEN Brussels" en cours de constitution ;*
 8. *intégrer les enjeux de l'adaptation au changement climatique dans les grands projets urbains via l'utilisation du Référentiel Quartiers Durables "Be.Sustainable", prioritairement par les opérateurs publics régionaux du développement urbain (cf. décision du Gouvernement du 20/05/2020) et progressivement par les opérateurs privés et les pouvoirs publics locaux. »*

Par ailleurs, la Région s'engage à intensifier et soutenir une production agroécologique à Bruxelles et en périphérie et, à ce titre, à « *préserver et mobiliser les terres présentant un potentiel agricole pour des projets agroécologiques* » par la révision du PRAS, l'accompagnement dans la transmission des terres, et la sensibilisation des propriétaires publics et privés, notamment⁴⁴.

Développements des griefs

1.1. Premier grief : absence d'analyse réelle de la situation environnementale et de son évolution si le plan n'était pas adopté

37. Le rapport sur les incidences environnementales établi dans le cadre de l'adoption du plan attaqué repose sur l'examen de quatre « alternatives » présentées comme suit :

⁴⁴ PACE, p. 129.

2.5.1. Alternative n°0 « de référence »

Ce scénario correspond « au fil de l'eau », c'est-à-dire une hypothèse d'urbanisation sans application du PPAS du fait de l'affectation du site au PRAS en zone d'habitation à prédominance résidentielle. Il s'agit d'un scénario probable si le terrain était vendu à un promoteur.

Les implantations et gabarits proposés répondent donc au PRAS et au RRU (Règlement Régional d'Urbanisme). Les bâtiments ont été disposés le long des voiries car c'est la solution la plus évidente et la moins coûteuses au niveau de l'urbanisation de ce site. Il s'agit donc de bâtiments en ordre ouvert implantés parallèlement à la rue Ernotte. Deux immeubles s'implantent également le long de la chaussée de Boitsfort au sein de la plaine aux corneilles. Un étage en plus est également prévu sur le bâtiment BinHome présent sur le site. Un vaste espace vert d'un seul tenant parsemé d'arbres hautes tiges s'implante sur la majorité du périmètre du site. Aucun des éléments biologiques existant n'est conservé, excepté le talus de chemin de fer séparé du site par un alignement d'arbres hautes tiges.

Les grandes lignes de ce scénario sont également issues du premier projet de PPAS dit « PPAS Ernotte » réalisé en 2016.

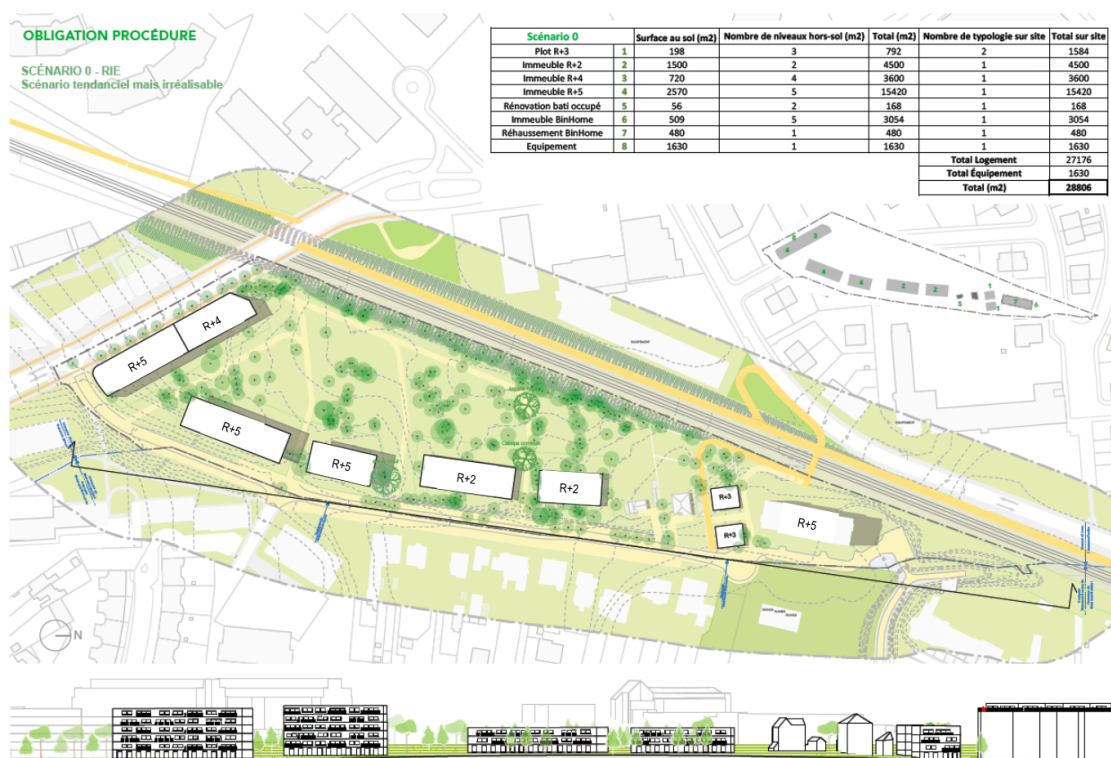


Figure 3 : Présentation du scénario n°0 dit « scénario de référence » du projet de PPAS « Varda » (MSA, 2021)

2.5.2. Alternative n°1 « jardins cultivés »

Le scénario n°1 prévoit de conserver la plaine aux Corneilles et les potagers identiques à la situation existante. L'équipement est placé sur trois étages, en lien avec les potagers et profite de la disponibilité foncière existante sur le rond-point. Il correspond à une maison de quartier (grange urbaine) où se combinent différentes activités locales telles qu'une épicerie locale, un local dédié à la logistique des potagers, un petit HoReCa, une salle polyvalente et un espace de rangement.

L'implantation des logements dans le site se fait perpendiculairement en réponse à l'implantation des villas situées de l'autre côté de la rue. Les ruines sont préservées et intégrées dans le projet. Les talus sont préservés via un rideau boisé et arbustif faisant tampon avec la voie ferrée. Les espaces verts entre les bâtiments sont des jardins potagers dédiés aux nouveaux logements (à contrario des potagers existants).

La constructibilité du site est augmentée dans la profondeur du site (axe Louis Ernotte → Chemin de fer) permettant ainsi de réduire l'impact visuel des bâtiments sur la voirie Louis Ernotte.

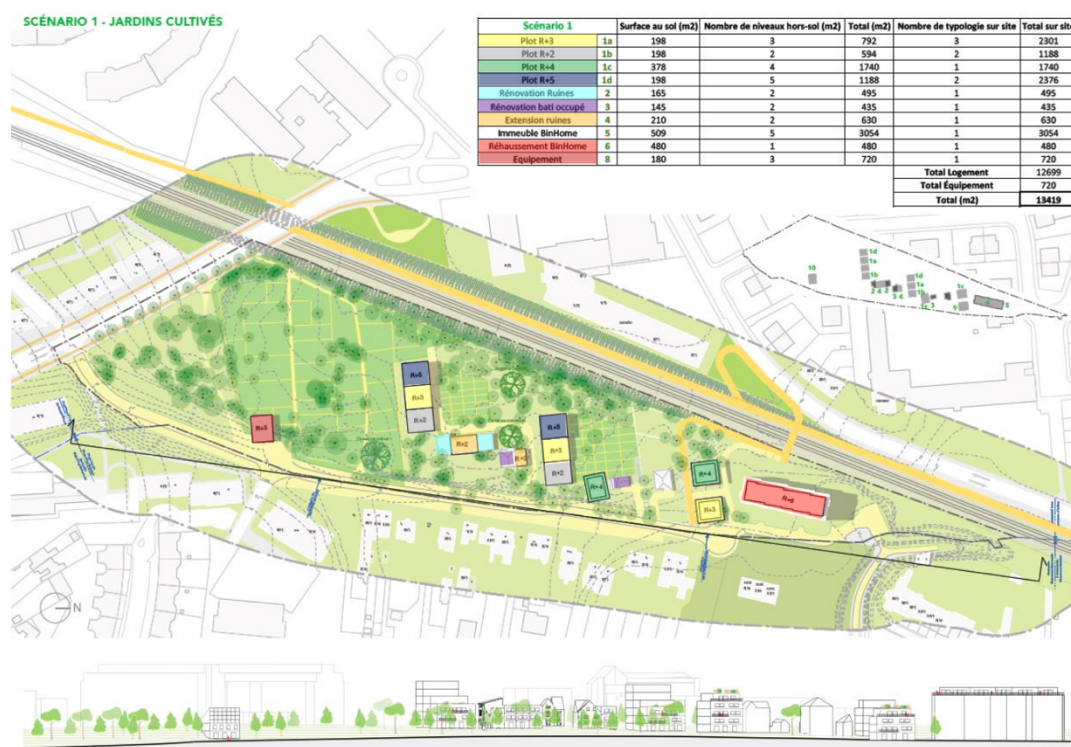


Figure 4 : Plan et élévation du scénario n°1 dit « jardins cultivés » du projet de PPAS « Varda » (MSA, 2021)

2.5.3. Alternative n°2 « forêt habitée »

Le scénario n°2 prévoit également de conserver la plaine aux Corneilles et les potagers identiques à la situation existante. L'équipement est placé réparti aux rez-de-chaussée des deux plot R+3 au sud du bâtiment « Mélèze » ainsi qu'au sein d'une jonction R+2 entre ces deux bâtiments. Il correspond à une maison de quartier.

L'implantation des logements dans le site se fait également perpendiculairement, en réponse à l'implantation des villas situées de l'autre côté de la rue. Les ruines sont préservées et intégrées dans le projet. Les talus sont préservés via un rideau boisé et arbustif faisant tampon avec la voie ferrée. Les espaces verts entre les bâtiments sont composés de nombreux arbres haute-tige et arbustes qui rappellent un environnement de type forestier ou de sous-bois.

La constructibilité du site est également augmentée dans la profondeur du site (axe Louis Ernotte → Chemin de fer) permettant ainsi de réduire l'impact visuel des bâtiments sur la voirie Louis Ernotte.

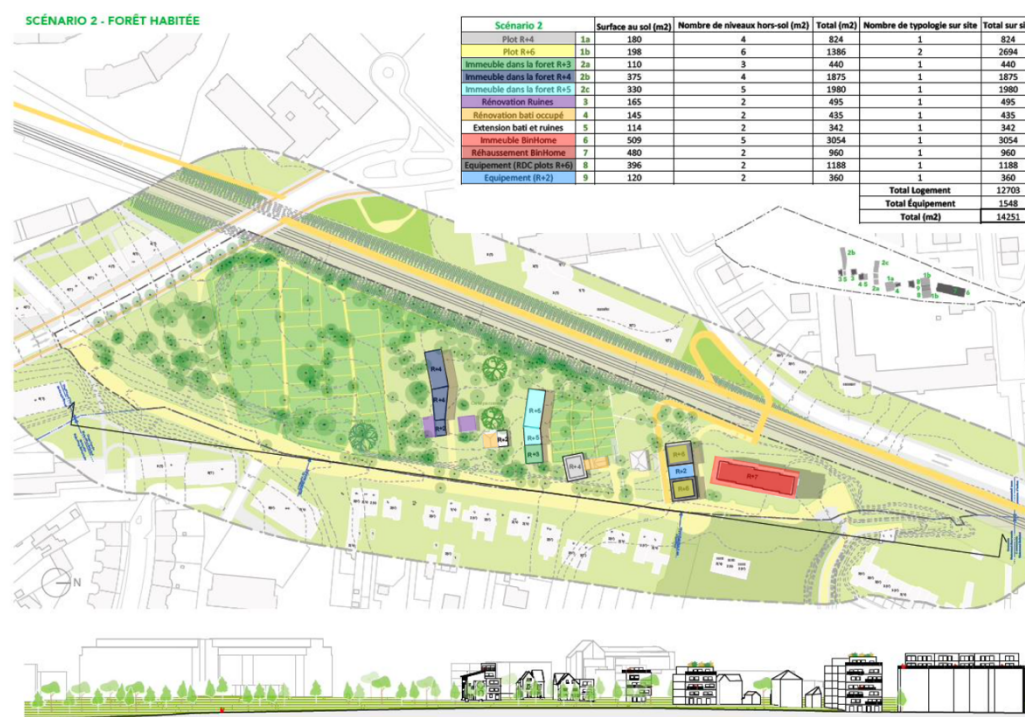


Figure 5 : Plan et élévation du scénario n°2 dit « forêt habitée » du projet de PPAS « Varda » (MSA, 2021)

2.5.4. Alternative n°3 « site productif et habité »

Il s'agit d'un scénario identique au scénario 1, cependant il comporte une construction supplémentaire sur la plaine aux corneilles. Le rez-de-chaussée serait un équipement à vocation sociale destiné au quartier et les étages du logement. Les équipements sont également identiques au scénario n°1. Dans ce scénario la constructibilité du site est fortement augmentée.

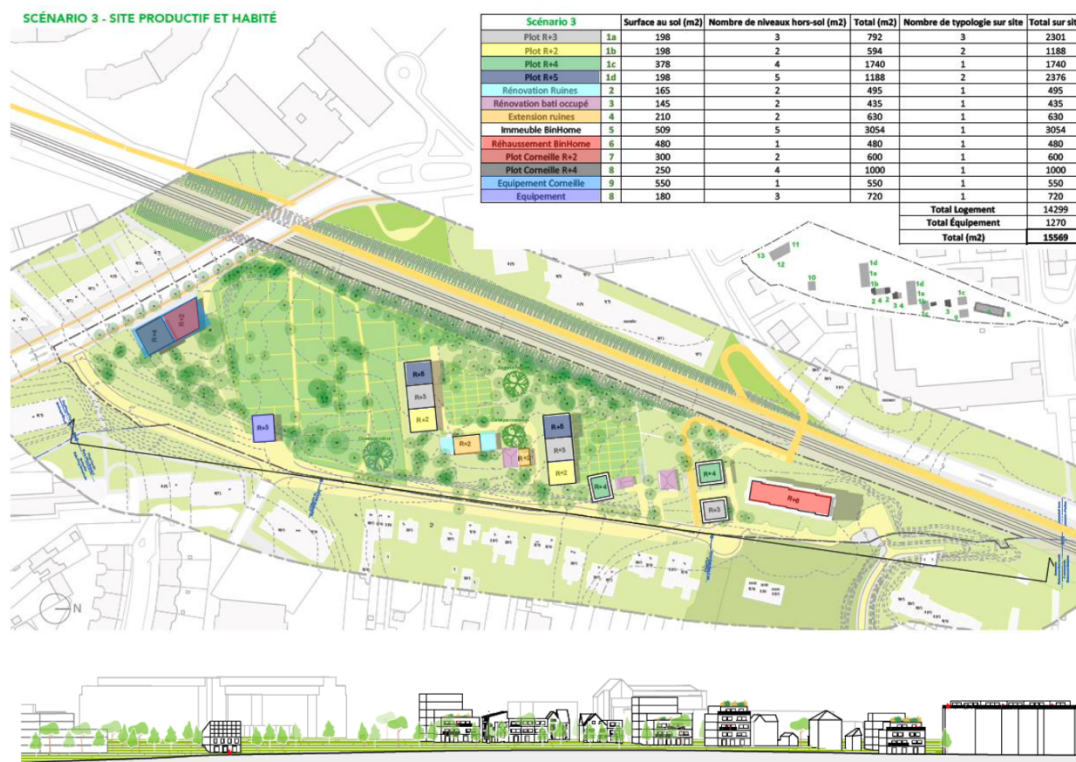


Figure 6 : Plan et élévation du scénario n°3 dit « site productif et habité » du projet de PPAS « Varda » (MSA, 2021)

38. Aucun de ces scénarios ne se démarquant suffisamment pour être retenu⁴⁵, le projet a évolué vers un « scénario préférentiel » « sur base de différents arbitrages, notamment les conclusions et recommandations du RIE, mais également les réflexions stratégiques communales »⁴⁶.

Le programme défini pour ce scénario prévoit l'installation de 12.701 m² de logements, soit 141 logements environ ainsi que 1.206 m² d'équipements répartis comme suit :

⁴⁵ RIE, p. 241.

⁴⁶ RIE, p. 245.

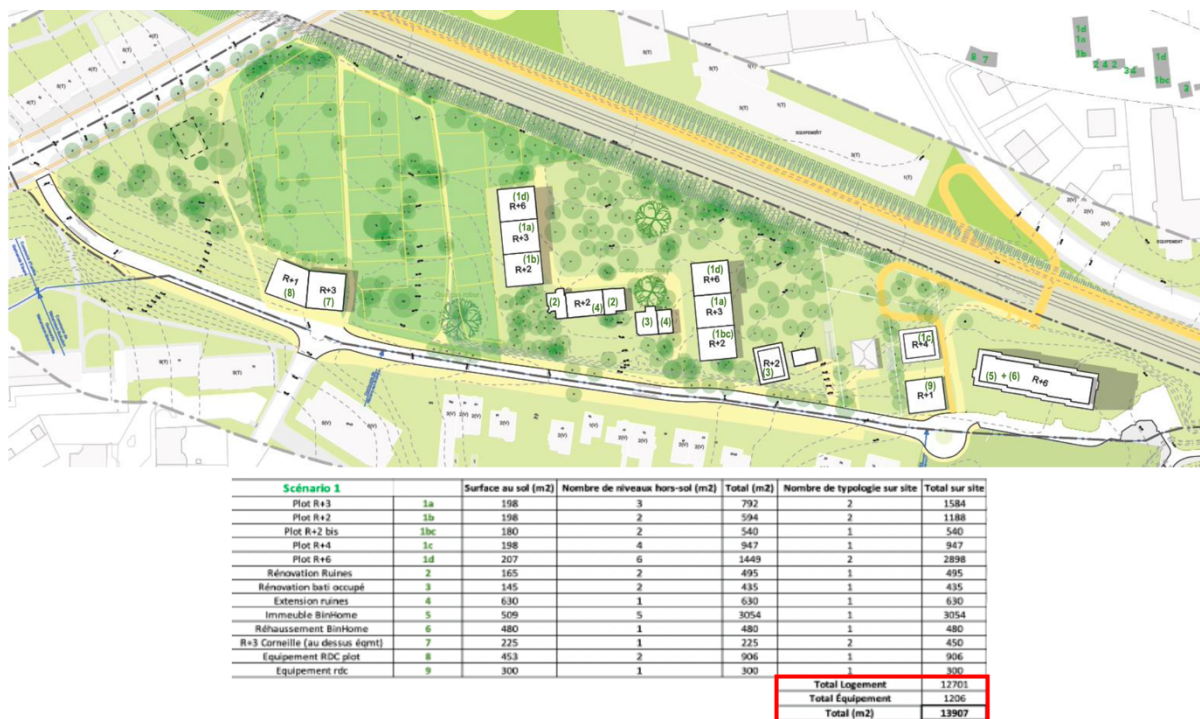


Figure 131 : Spatialisation et programme du scénario préférentiel retenu (MSA, 2022)

39. Cette façon de faire ne répond pas aux exigences de contenu telles que consacrées par l'annexe C du CoBAT et ne permet pas d'appréhender valablement l'impact du projet.

40. Tout d'abord, cette approche élude le fait que selon l'annexe C du CoBAT, les informations concernant les aspects pertinents de la situation environnementale et son évolution probable si le plan n'était pas mis en œuvre constituent une exigence distincte de la présentation des alternatives possibles, de leur justification et des raisons des choix retenus.

En effet, le rapport d'incidences doit contenir :

- les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre⁴⁷ ;
- l'examen des incidences probables de la mise en œuvre du plan ainsi que celles des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application du plan⁴⁸ ;
- un résumé des raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées⁴⁹.

41. En l'espèce, l'auteur du rapport tente d'assimiler un scénario présenté comme un scénario probable si le plan n'était pas mis en œuvre, à une alternative raisonnable qui mériterait d'être examinée.

⁴⁷ Annexe C, 2° du CoBAT ; *littera b*) de l'annexe I de la directive.

⁴⁸ Annexe C, 9° du CoBAT en lien avec l'article 5.1 de la directive.

⁴⁹ Annexe C, 9° du CoBAT en lien avec la *littera h*) de l'annexe I de la directive.

S'il s'agissait effectivement d'un scénario traduisant l'évolution probable de la situation environnementale du site si le plan n'était pas mis en œuvre, il ne pourrait être examiné comme alternative raisonnable, puisqu'il s'agit de deux éléments différents requis, respectivement, par les numéros 2° et 9° de l'annexe C du CoBAT.

42. En outre, le scénario présenté comme traduisant l'évolution probable de la situation environnementale du site à défaut d'adoption du plan est en réalité un scénario qui repose sur un événement futur et incertain – et même très peu vraisemblable – s'agissant de la vente du site à un promoteur. Le projet de plan s'inscrit en effet dans un contexte de maîtrise quasi-totale du foncier par la commune.

Or, l'objectif poursuivi par le plan est clairement incompatible avec ce scénario de vente du tout à un promoteur puisque « *les objectifs du PPAS sont en effet la préservation d'un large espace vert et le renforcement de son attrait écologique, paysager et d'agrément, l'implantation de logements à caractère social, le maintien de l'activité des potagers et l'implantation d'un projet d'équipement pédagogique* »⁵⁰.

Le scénario présenté comme l' « alternative n° 0 "de référence" » n'est objectivement pas une solution de substitution raisonnable et il ne correspond pas non plus à l'évolution probable de la situation environnementale du site à défaut d'adoption du plan.

43. À défaut de comporter la description des aspects pertinents de la situation environnementale et de son évolution probable si le plan n'était pas adopté, le rapport est incomplet ce qui a vicié les consultations et la prise en compte de ce rapport dans la prise de décision.

1.2. | Deuxième grief : caractère artificiel de l'évaluation des incidences compte tenu du périmètre retenu

44. La critique développée dans le premier grief amène à une seconde critique qui concerne le choix de restreindre le périmètre de l'étude au triangle formé par la ligne de chemin de fer, la chaussée de Boitsfort et la rue Louis Ernotte compte tenu de l'objectif décrit dès le départ, à savoir :

- préserver un large espace vert et renforcer son attrait écologique, paysager et d'agrément ;
- implanter du logement à caractère social ;
- maintenir l'activité des potagers ;
- implanter un projet pédagogique.

En réalité, la réalisation de l'objectif ainsi décrit ne nécessite pas l'adoption d'un plan particulier d'affectation du sol à l'échelle du site concerné puisque le foncier appartient pour l'essentiel à la commune d'Ixelles. Une parcelle bâtie appartient à la société immobilière de

⁵⁰ Délibération du conseil communal du 14 mars 2024 adoptant le PPAS attaqué, p. 8, *in fine*.

service public BINHÔME, une autre au premier requérant et trois petites parcelles en friches appartiennent à la SNCB⁵¹.

45. Ensuite, et surtout, en restreignant le périmètre dans lequel, selon l'objectif poursuivi, du logement social devrait être implanté, la première partie adverse et le bureau d'étude empêchent la réalisation de toute évaluation quelque peu sérieuse des incidences du projet ainsi que l'examen de véritables solutions de substitutions raisonnables qui tiendraient compte :

- des liens avec d'autres plans et programmes pertinents ;
- des aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que de son évolution probable si le plan n'était pas mis en œuvre ;
- et des objectifs de protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou régional, qui sont pertinents pour le plan.

Comme le souligne l'avocate générale de la Cour de Justice de l'Union européenne, dans ses conclusions dans l'affaire pendante *Friends of the Irish Environment CLG c. Gouvernement irlandais e.a.* (C-727/22) : « les autorités doivent veiller à ne pas indûment restreindre le cadre de l'évaluation en définissant les objectifs ou le champ d'application géographique du plan ou du programme de telle sorte que certaines solutions de substitution potentiellement raisonnables seraient exclues d'emblée ».

Tel est pourtant bien le cas en l'espèce, puisque la mise en œuvre de la procédure repose sur la décision d'urbaniser une partie du site sans aucune analyse de ce choix en lien avec :

- la révision du PRAS en cours ;
- les orientations du Plan d'Urgence Logement 2020-2024 (PUL) ;
- la possibilité de réaliser le programme de logement en dehors du périmètre retenu ;
- la pertinence de l'objectif d'urbaniser ce site par rapport à sa situation environnementale et son évolution probable si le plan n'était pas mis en œuvre ;
- les objectifs de protection de l'environnement visant la neutralité climatique, le maintien si pas l'augmentation des puits carbone, le renforcement de la résilience du territoire, la valorisation des terres pour leurs bénéfices écosystémiques et la préservation et l'augmentation des terres agricoles.

46. La décision d'établir un plan particulier d'affectation du sol, et de le soumettre à l'évaluation environnementale, résulte de la décision prise en amont d'urbaniser un site qui, bien qu'inscrit en zone d'habitation à caractère résidentiel au PRAS a jusqu'ici été préservé.

L'opportunité environnementale de cette décision méritait d'être elle-même questionnée. En effet, la décision d'urbaniser ce site pour réaliser un objectif de création de logement sociaux constitue l'option au plus fort impact environnemental.

Des solutions de substitution raisonnables devaient être examinées à trois niveaux.

51

Tout d'abord, il convenait de s'interroger quant à l'opportunité du programme de construction compte tenu de la possibilité d'atteindre un résultat comparable sans procéder à l'urbanisation de terrains non bâtis. Ensuite, si la construction constituait la seule option, encore eut-il fallu s'interroger quant à l'opportunité de procéder à l'urbanisation du périmètre choisi. Enfin, il convenait d'interroger l'opportunité, d'un point de vue environnemental, du projet de réaliser 12.000 m² de logements à cet endroit (cette question fera l'objet du troisième grief) .

47. Tant la commune que l'auteur du rapport sur les incidences environnementales devaient justifier le choix d'urbaniser ce site au regard, notamment, des objectifs de protection de l'environnement tels que définis ci-avant (et donc au regard des effets de l'urbanisation sur l'obligation d'augmenter les puits carbonés et sur celle de limiter l'imperméabilisation des sols, notamment) mais également au regard des constats et objectifs du Plan d'urgence logement (PUL) qui nuancent fortement le discours selon lequel il serait impératif de construire de nouveaux logements sociaux à cet endroit.

En effet, l'auteur du PUL part du constat suivant :

« *Au 1^{er} janvier 2019, la Région comptait **579.619 unités**⁶ de logements. Si l'on compare ce chiffre au nombre de ménages, on constate que l'offre est théoriquement supérieure à la demande.*

La pression du marché locatif ne proviendrait donc pas d'un manque de logements mais de la possibilité pour les ménages d'accéder à un logement abordable. Le problème n'est pas le manque de logements disponibles mais l'inaccessibilité grandissante à ces logements pour une partie de plus en plus importante de la population. »⁵²

Il constate également qu' « *en ce qui concerne l'ensemble du parc des logements bruxellois, la part de logements privés représente **88,5% pour 11,5%** de logements sociaux et à finalités sociale »⁵³.*

Il identifie également les besoins en logements sociaux :

« *Au 31 mars 2020, 37.077 ménages occupaient un logement social.*

*Au 30 septembre 2020, **49.135** ménages-demandeurs étaient inscrits sur la liste d'attente pour un logement social dont 866 nouvelles inscriptions depuis le début de la crise du Covid. Ces ménages représentent 128.270 personnes, soit plus de **10,5%** de la population.*

[tableau figurant l'augmentation du nombre de candidats locataires en constante évolution depuis 2017 (+ 11.232 candidats en attente entre 2017 et 2020)]

Pour estimer le besoin en logements sociaux, au-delà de la seule liste d'attente pour un logement social, il faut également tenir compte du fait qu'au moins 280.000 ménages sont dans

⁵² PUL, p. 6, souligné dans le PUL (consultable via le lien : https://nawalbenhamou.brussels/wp-content/uploads/2021/01/Plan-Urgence-Logement_DEF.pdf)

⁵³ *Idem*, p. 10, souligne dans le PUL

les conditions de revenus pour prétendre à un logement social, soit 50% des ménages bruxellois⁵⁴. »⁵⁴

Si ces constats confirment le besoin indéniable et urgent de logements sociaux, ils invitent cependant à s'interroger quant à la pertinence, au regard de la proportionnalité de son impact environnemental, d'un projet visant la construction de 141 logements sociaux, soit moins de 0,3 % du nombre de logements nécessaires pour satisfaire les demandes pendantes⁵⁵.

Pour réaliser le droit au logement, la construction de nouveaux logements ne constitue pas la panacée, loin s'en faut, et certainement pas sur des sites non bâtis, sauf à établir que la construction de ces sites est admissible d'un point de vue environnemental.

La pertinence de la solution retenue, qui consiste à construire sur des parcelles non bâties⁵⁶, devait à tout le moins être examinée au regard de solutions de substitution raisonnables permettant la création de logements sociaux ou la socialisation de logements existants en dehors du périmètre restreint de l'étude⁵⁷ et, si le principe de l'urbanisation à cet endroit s'imposait effectivement, il convenait d'examiner la possibilité de limiter le projet aux emprises existantes, comme visé dans la délibération du conseil communal ouvrant la procédure.

À titre indicatif, les requérants font valoir qu'une solution de substitution raisonnable qui n'a pas été examinée aurait pu être :

- d'identifier les immeubles qui peuvent être agrandis par l'adjonction d'étages comme le plan le prévoit pour l'immeuble de BINHÔME,
- d'identifier les logements sociaux inoccupés qui, à Ixelles, pourraient être rénovés⁵⁸

⁵⁴ *Idem*, pp. 9-10, souligné dans le PUL.

⁵⁵ Selon les chiffres de l'année 2020

⁵⁶ Et ce, d'ailleurs, en contradiction avec l'intention affirmée dans la décision d'élaborer le PPAS contesté.

⁵⁷ Que ce soit par la construction ou via d'autres modes de création de logements sociaux. À cet égard, on soulignera que le PUL identifie d'autres modes d'action que la poursuite de la construction des logements pour améliorer l'accès au logement. Il préconise également, notamment :

- *d'établir une stratégie d'acquisition-rénovation ;*
- *la sociabilisation du parc de logements publics ;*
- *le soutien à l'acquisition / la rénovation de logements par les communes ;*
- *la rénovation du parc de logements sociaux ;*
- *le développement de l'offre des AIS et l'évolution des conditions de mise en gestion ;*
- *la mise en place d'un nouveau dispositif régional de lutte contre les logements inoccupés et la simplification de la procédure de droit de gestion publique ;*
- *de faciliter le recours au droit de préemption ;*
- *de réformer l'allocation-loyer et l'allocation de relogement pour les personnes en attente d'un logement social ;*
- *de proposer un système de conventionnement pour assurer des loyers abordables sur le marché privé locatif.*

⁵⁸ Une étude récente du Pr. Nicolas BERNARD rapporte l'importance du taux d'inoccupation dans le secteur du logement social bruxellois : au 31 décembre 2020, le nombre d'inoccupés était de 4.446 logements soit près de 11 % du patrimoine. Selon cette étude, 1.230 logements, soit 3 % des logements inoccupés l'étaient pour vacances locatives ; 3216 logements, soit 8 % des logements sociaux étaient inoccupés en raison de leur mauvais

- d'identifier les immeubles inoccupés appartenant à des personnes privées et mettre en œuvre les outils qui permettent leur remise sur le marché locatif aux conditions du logement social ou assimilé⁵⁹,
- si de nouvelles constructions étaient malgré tout justifiées, de créer les logements sur une dalle au-dessus de la ligne de chemin de fer, ce qui permettrait de conserver l'ensemble du site dans ses différentes fonctions écosystémiques et/ou envisager la construction des logements sur un terrain servant de réserve de matériaux de construction, avenue de la Forêt, comme préconisé dans le cadre de l'enquête publique.

48. En n'examinant pas l'opportunité de construire dans le périmètre restreint du PPAS, qui a été défini pour la seule et unique raison de ce qu'il était propriété publique⁶⁰, le rapport est en réalité vidé de sa substance et ne répond pas aux exigences de la directive et du CoBAT en matière d'évaluation environnementale.

49. Le caractère incomplet du rapport d'incidences implique la nullité du plan qui a été adopté sans véritable évaluation environnementale.

1.3. **Troisième grief : caractère artificiel de l'évaluation des incidences qui vise à promouvoir, dans tous les scénarios, la réalisation d'un programme de l'ordre de 12.000 m2 de logement alors que l'intention était de réaliser un programme restreint de logement**

50. Par sa décision du 25 juin 2020, le conseil communal a décidé d'entamer la procédure d'adoption du plan particulier d'affectation du sol selon les lignes directrices développées dans le rapport justificatif annexé à la délibération, étant précisé qu'il s'agissait notamment de :

«

- *préserver un large espace vert et renforcer son attrait écologique, paysager et d'agrément ;*
- *implanter du logement à caractère social ;*
- *maintenir l'activité des potagers ;*
- *implanter un projet pédagogique en lien avec les potagers et la nature en ville »*

Le rapport justificatif annexé à cette délibération précise l'intention de la commune comme suit :

« *Aujourd'hui, la Commune souhaite relancer l'élaboration d'un PPAS conformément aux articles 43-44 et 46-50 du CoBAT, en associant plus étroitement les riverains et les autres parties prenantes et en promouvant un développement du site axé principalement sur le maintien d'un*

état (BERNARD N., VERDONCK M, ZIMMER P. et HERS J., Spending review dans le secteur du logement social en Région de Bruxelles-Capitale, p. 29, pièce 8).

⁵⁹ À Ixelles, une étude récente de Bruxelles Logement a décelé 391 logements potentiellement inoccupés à Ixelles (<https://nawalbenhamou.brussels/un-premier-cadastre-regional-des-logements-presumes-inoccupes/>)

⁶⁰ À l'exception de la parcelle du premier requérant.

large espace vert complété par un programme restreint de logements innovants et spécifiques sur les parcelles actuellement bâties ainsi que par un équipement à destination des quartiers. La Commune souhaite évaluer les impacts environnementaux du programme (plan) par un Rapport sur le Incidences Environnementales (RIE) tel que visé au CoBAT (annexe C). »

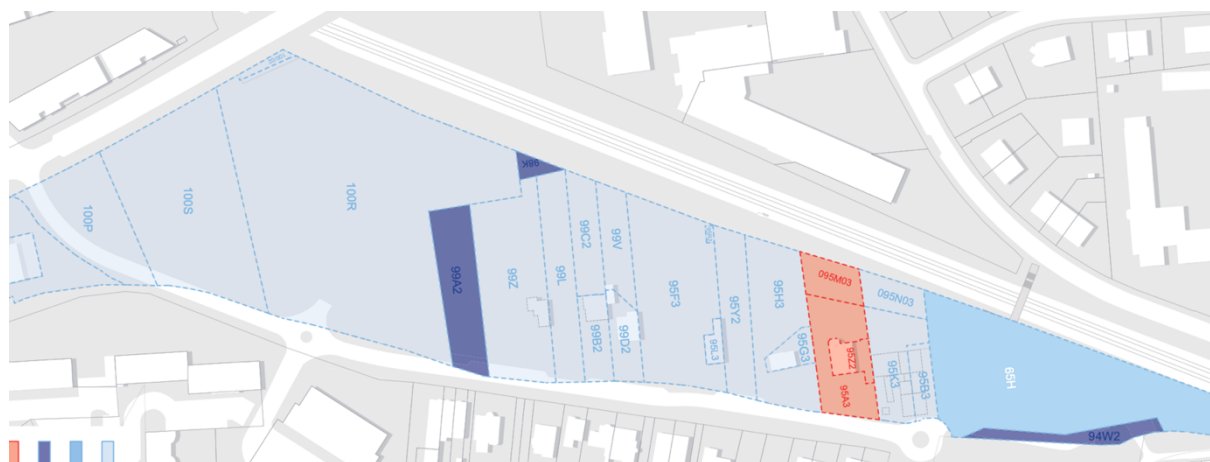
L'objectif assigné au bureau chargé de développer le projet de plan et son rapport sur ses incidences environnementales était donc principalement de maintenir un large espace vert et complémentirement de développer un programme restreint de logements ainsi qu'un équipement à destination des quartiers sur les parcelles déjà bâties.

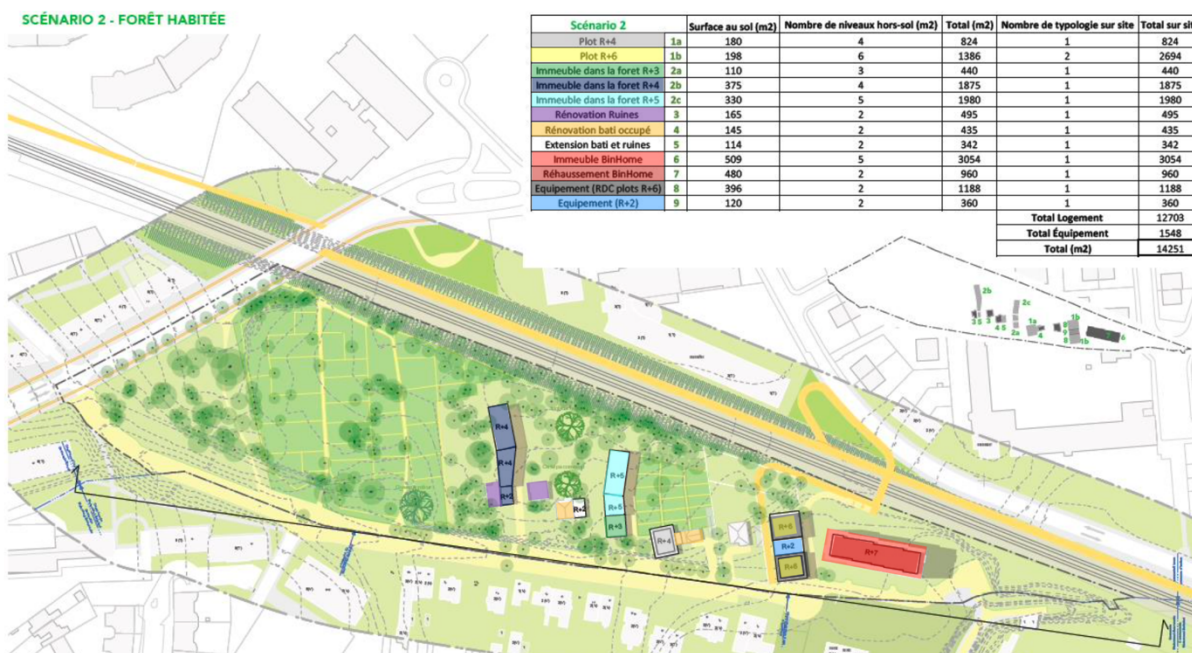
Le plan devait donc être conçu en vue de poursuivre un objectif principal (le maintien d'un large espace vert) et un objectif complémentaire, et donc accessoire à l'objectif principal, (développer du logement et un équipement de quartier) qui plus est de manière restreinte et sur les parcelles déjà bâties.

Ce n'est toutefois pas ce qui a été étudié, ni décidé.

51. Tout d'abord, les quatre scénarios examinés impliquent des constructions sur des parcelles qui ne sont actuellement pas bâties.

Ceci est flagrant pour ce qui concerne les scénarios n° 0, 1 et 3 qui présentent une ou plusieurs constructions sur « la plaine aux Corneilles » et sur l'espace actuellement dédié aux potagers partagés. C'est également le cas du scénario n° 2 qui, bien que préservant ces deux espaces, vise l'urbanisation d'une parcelle qui aujourd'hui ne l'est pas, à savoir la parcelle 99L.





52. Par ailleurs, une comparaison des emprises au sol des constructions envisagées avec celles en situation existante montre qu'à l'évidence aucun scénario étudié ne répond à l'intention de réaliser un programme « restreint » de logements sur les parcelles déjà bâties.

Cela est encore plus évident sur les vues axonométriques des différents scénarios repris en pages 41 à 44 du rapport sur les incidences environnementales, reproduites ci-après :



Figure 23 : Vue axonométrique du scénario 0 (MSA, 2021)



Figure 24 : Vue axonométrique du scénario 1 (MSA, 2021)

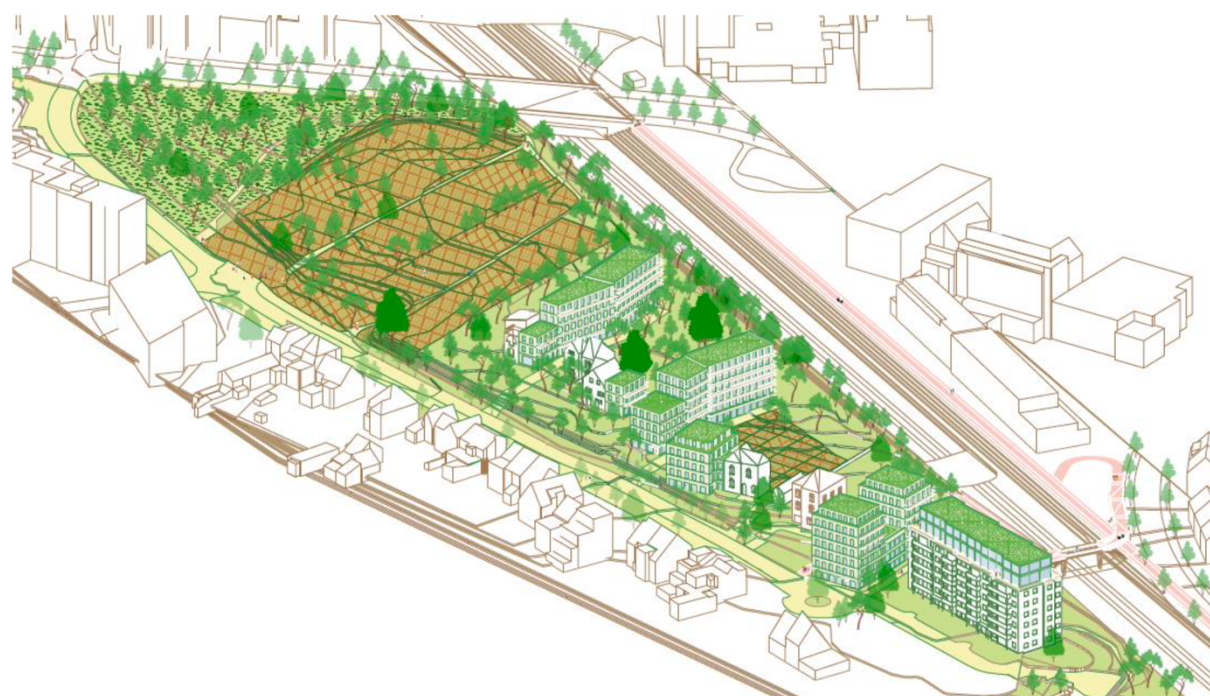


Figure 25 : Vue axonométrique du scénario 2 (MSA, 2021)



Figure 26 : Vue axonométrique du scénario 3 (MSA, 2021)

53. Le caractère « restreint » du programme de logement dans les différents scénarios est d'ailleurs démenti par le nombre de mètres carrés et le nombre de logements prévus :

	Hypothèses			Programmation	
	Superficie de logements prévus (m ²)	Taille moyenne des logements (m ²)	Taille moyenne des ménages (habitants/ménage)	Nombre de logements créés	Nombre d'habitants générés
Alternative 0	27.176	90	2,06	302	622
Alternative 1	12.699			141	291
Alternative 2	12.703			141	291
Alternative 3	14.299			159	327

Tableau 12 : Evaluation du nombre de logements et de la population induite (ARIES, 2021)

L'on doit constater que l'objectif assigné à l'auteur du rapport était en réalité d'examiner des scénarios visant la construction de l'ordre de 12.500 – 13.000 m² de logements ou de créer 141 logements. Or, il s'agit là d'un élément essentiel du plan qui n'a lui-même pas donné lieu à l'examen de solutions alternatives, sans que cet objectif ne soit donc lui-même examiné au regard des exigences de l'évaluation environnementale.

54. L'examen de ces quatre scénarios a donné lieu à l'élaboration d'un scénario préférentiel qui consacre lui aussi l'urbanisation de parcelles actuellement non-bâties (sur la parcelle 100R dans la zone de potagers et sur les parcelles 99L et 95Y2) ainsi qu'une emprise au sol fortement augmentée par rapport à la situation actuelle :



	Projet de PPAS « Varda »				Quartiers aux abords
	Scénario Préférentiel	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	
Superficie périmètre (S)	33.021 m ²				
Superf. plancher totale (P)	13.907 m ²	13.419 m ²	14.541 m ²	15.569 m ²	
Densité nette (P/S)	0,42	0,41	0,44	0,47	<0,50 – 1,00
Emprise au sol totale (E)	5.553 m ²	2.181 m ²	2.264 m ²	2.731 m ²	
Taux d'emprise (E/S)	0,17	0,07	0,07	0,08	

Tableau 72: Comparaison des densités des différents scénarios proposés (ARIES, 2022)

Le chiffre de 5.553 m² d'emprise au sol est incompréhensible, s'agissant de plus du double des autres scénarios.

En additionnant les surfaces au sol reprises dans le tableau figurant en page 316 du RIE, on arrive en réalité à une emprise au sol de 2.899 m² (déduction faite du bâtiment de BINHÔME qui existe).

Aucun des scénarios étudiés ne concerne un programme restreint de logements sur les parcelles déjà bâties.

55. Outre que l'étude ne correspond pas à l'intention, elle ne tient pas compte des objectifs internationaux, communautaires et régionaux en matière de neutralité climatique, de maintien et d'augmentation des puits carbonés, de résilience du territoire face aux changements climatiques, notamment l'objectif de privilégier et promouvoir la construction/densification sur les sols déjà imperméabilisés afin de préserver au maximum les terrains non artificialisés et, dans la mesure du possible, imposer la désimpermeabilisation des sols afin de restaurer/optimaliser leurs services écosystémiques⁶¹.

56. Les alternatives présentées ne constituent pas des solutions de substitution raisonnables en lien avec les objectifs affirmés dans la décision d'entamer le processus

⁶¹ PAEC, p.

d'adoption du plan et réaffirmés dans la décision d'adoption définitive qui rappelle l'objectif de construction « *sur une emprise restreinte* »⁶².

57. Le rapport sur les incidences environnementales ne répondant pas aux exigences des dispositions visées au moyen, le plan doit être annulé.

2. SECOND MOYEN : AU STADE DE L'ADOPTION DU PLAN : VIOLATION DES ARTICLES 2, 41 ET 50, § 1^{er}, ALINEAS 2 ET 4 DU COBAT ET DES ARTICLES 1^{er} ET 9 DE LA DIRECTIVE 2001/42/CE RELATIVE À L'ÉVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT – VIOLATION DU PRINCIPE DE MOTIVATION INTERNE

Résumé du moyen

Dans leur second moyen, les requérants critiquent la motivation de la décision d'adoption du PPAS qui :

premier grief : s'écarte de l'intention de limiter l'urbanisation à un programme restreint, sur les parcelles déjà bâties

deuxième grief : ne répond pas aux remarques formulées par les requérants dans le cadre de l'enquête publique

troisième grief : ne tient pas valablement compte de l'avis de la commission de concertation

58. L'article 50, § 1^{er} du CoBAT régit la phase d'adoption du plan particulier d'affectation du sol et impose au conseil communal de motiver sa décision. Cet article énonce en effet :

« § 1^{er}. Dans les soixante jours qui suivent l'avis de la commission de concertation ou, le cas échéant l'avis de la Commission régionale, le conseil communal, après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête et du ou des avis émis conformément à l'article 49, alinéa 3 et 4, peut soit adopter définitivement le plan, soit décider de le modifier.

Dans le premier cas, il motive sa décision. Sur chaque point à propos duquel il s'est écarté du ou des avis ou des réclamations et observations émises lors de l'enquête.

Dans le second cas (...).

La décision du Conseil communal 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, lorsque celui-ci est requis, les avis, les réclamations et observations émis au cours de la procédure ont été ainsi que les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées. Lorsque le projet de plan d'affectation du sol n'a pas fait l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales, la décision du Conseil communal adoptant définitivement le plan reproduit la décision motivée de Bruxelles-Environnement visée à l'article 44. »

⁶² Délibération du conseil communal du 14 mars 2024, p. 9.

Cette disposition doit être interprétée au regard des objectifs de l'évaluation environnementale tels qu'ils sont précisés par la directive 2001/42/CE, à savoir « *assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et (...) contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable* », et au regard de l'article 9.1 de la directive, dont le *littéra b)* prévoit que l'auteur du plan doit établir « *une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de l'article 7 ont été pris en considération comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou di programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées* ».

La motivation exigée ne se limite donc pas à la manière dont les résultats du rapport d'incidences, des consultations et de l'enquête publique ont été intégrés. Elle implique également une explication de la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées.

L'exigence de justification doit également être interprétée en tenant compte de l'article 2 du CoBAT qui énonce :

« *Le développement de la Région, en ce qui compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments ainsi que de la mobilité.* »

En raison du principe de motivation interne, ou de motivation matérielle, la motivation exigée doit être exacte, pertinente et admissible.

2.1. Premier grief : la décision de s'écarter de l'intention de réaliser un programme restreint, sur les parcelles déjà bâties, n'est pas justifiée

59. Comme déjà souligné, l'intention exprimée dans la décision du conseil communal d'entamer l'élaboration du plan était de promouvoir « *un développement du site axé principalement sur le maintien d'un large espace vert complété par un programme restreint de logements innovants et spécifiques sur les parcelles actuellement bâties ainsi que par un équipement à destination des quartiers* »⁶³.

Cette intention est rappelée, bien que reformulée, dans la décision d'adoption du plan. Le conseil communal y fait valoir que « *l'objectif du plan est de protéger sur le long terme l'espace ouvert et la pleine terre sur la majorité du champ d'application géographique du plan mais aussi de permettre la construction de logements et d'équipements sur une emprise restreinte afin d'apporter une réponse à la crise du logement et aux besoins de la ville de proximité* ».

⁶³ Rapport annexé à la délibération du 25 juin 2020.

La décision s'écarte donc de l'intention initiale qui était de limiter l'urbanisation non seulement à un programme restreint, mais également sur les parcelles déjà bâties.

Elle ne comporte cependant aucune motivation justifiant le choix d'urbaniser des parcelles qui ne le sont pas encore, ni celui de s'écarter de l'intention initiale de réaliser un programme restreint de logement.

2.1. | Deuxième grief : absence de réponse valable aux remarques formulées par les requérants dans le cadre de l'enquête publique

Synthèse du contenu de la réclamation des requérants dans le cadre de l'enquête publique

60. Dans le cadre de l'enquête publique, les requérants faisaient valoir qu'il n'était pas cohérent d'adopter un PPAS, dont l'objet est de préciser en le complétant le PRAS actuel⁶⁴, alors qu'il était en révision en vue de l'adoption d'un « PRAS climatique ».

Ils faisaient valoir que pour être pleinement utile, la procédure de modification du PRAS devait pouvoir interroger le devenir de tous les espaces disponibles et examiner l'opportunité de leur attribuer de nouvelles affectations en tenant compte des enjeux d'aujourd'hui et non de ceux retenus en 2001 (date d'adoption du PRAS actuel qui a inscrit le site en zone d'habitation à prédominance résidentielle) ou en 2016 lors de l'adoption du plan régional de développement durable.

Dans le cadre de la procédure de modification du PRAS, toutes les options doivent pouvoir être examinées, par exemple comme alternatives possibles dans le cadre du rapport sur les incidences environnementales qui doit accompagner le projet de PRAS ainsi que dans le cadre de la consultation publique.

Les requérants faisaient valoir qu'il convenait au moins d'attendre que le projet de modification du PRAS soit adopté et qu'il ait lui-même été mis à l'enquête publique, avant d'envisager la poursuite de la procédure d'adoption d'un PPAS qui pourra alors préciser et compléter le nouveau plan régional si besoin.

Les requérants arguaient que ne pas suspendre l'adoption du PPAS dans l'attente de la modification du PRAS reviendrait à considérer que l'examen de l'opportunité d'un changement d'affectation du site au PRAS ne serait même pas envisageable.

61. Dans leur réclamation, les requérants faisaient également valoir que le principe même de l'urbanisation du site devait être questionnée dans le cadre d'une réflexion globale sur les enjeux climatiques.

En particulier, ils dénonçaient l'absence de cadre dans lequel le devenir du site pourrait être réfléchi tenant compte de l'obligation par la Région de planifier des mesures d'atténuation et

⁶⁴ Art. 41 du CoBAT.

d'adaptation pertinentes, sur base d'objectifs précis et d'indicateurs pertinents, conformément aux exigences internationales et européennes.

Ils faisaient valoir que l'opportunité d'urbaniser le site devait être examinée tant au regard des obligations de la Région en matière de renforcement des émissions de GES par les puits naturels qu'au regard des obligations en matière d'adaptation.

62. Outre ces obligations d'ordre général, les requérants critiquaient l'absence d'analyse de l'impact du projet sur les objectifs de la Région en termes d'émission et d'absorption des GES, ainsi que l'absence de qualification correcte de l'état du sol et de l'intérêt qu'il y aurait de le préserver pour ses fonctions écosystémiques ou pour le développement de l'agriculture urbaine.

Développements du grief

63. Conformément aux dispositions visées au moyen, la décision d'adoption du plan doit être motivée sur chacun de ces points, non seulement parce qu'ils ont été soumis à l'autorité dans le cadre de l'enquête publique, mais également parce qu'il s'agit de considérations environnementales essentielles au regard de l'objectif de l'évaluation environnementale du plan tel que défini par l'article 1^{er} de la directive et compte tenu des objectifs de l'article 2 du CoBAT.

Les éléments dont les requérants ont dénoncé l'absence dans le rapport sur les incidences environnementales sont par ailleurs des éléments qui devaient s'y trouver au titre des « *objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan* »⁶⁵. Le rapport, et partant la motivation de la décision, devait donc également intégrer « *la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération* ».

64. La décision d'adoption du plan ne répond à aucune des remarques formulées par les requérants.

Cela implique le développement de trois critiques, chacune justifiant l'annulation du plan.

***i.* concernant l'adoption d'un PPAS sans attendre la révision du PRAS**

65. Concernant la nécessité d'intégrer la réflexion du devenir du site dans le processus de modification du PRAS, le conseil communal souligne que le périmètre concerné n'est pas situé en zone à haute valeur biologique.

Ce faisant, il se réfère tacitement mais certainement aux objectifs de la modification du PRAS tels qu'ils ont été définis dans l'arrêté du 23 décembre 2021 ouvrant la procédure de révision qui énonce qu'un des objectifs devrait être de « préserver les sites de haute valeur biologique et [de] renforcer le maillage vert ».

⁶⁵ Annexe I de la directive, e) ; annexe C du CoBAT, 6°.

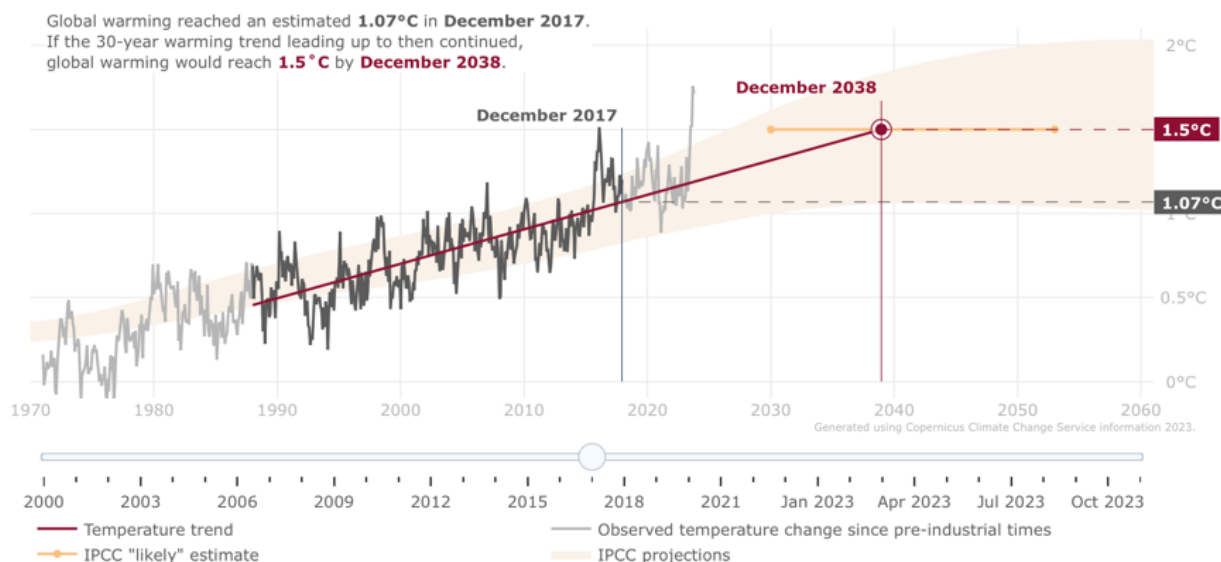
Le conseil communal oppose par ailleurs aux réclamants que lorsqu'un nouveau PRAS sera adopté, les prescriptions non conformes du PPAS seront abrogées implicitement et les obligations essentielles du nouveau PRAS s'appliqueront.

Enfin, le conseil communal fait valoir que le projet de PPAS précise et complète le PRAS et s'inscrit dans une réflexion globale sur l'aménagement du territoire qui intègre les impératifs sociaux et environnementaux actuels du développement territorial de la Région portés par le Gouvernement dans sa Déclaration de politique générale (DPR) 2019-2024 et par le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) du 12 juillet 2018.

66. La référence à des décisions ou orientations arrêtées en 2018 (PRDD), 2019 (DPR) et même en 2021 (ouverture de la procédure de modification du PRAS) n'est pas pertinente compte tenu de l'évolution des connaissances et des projections concernant les changements climatiques.

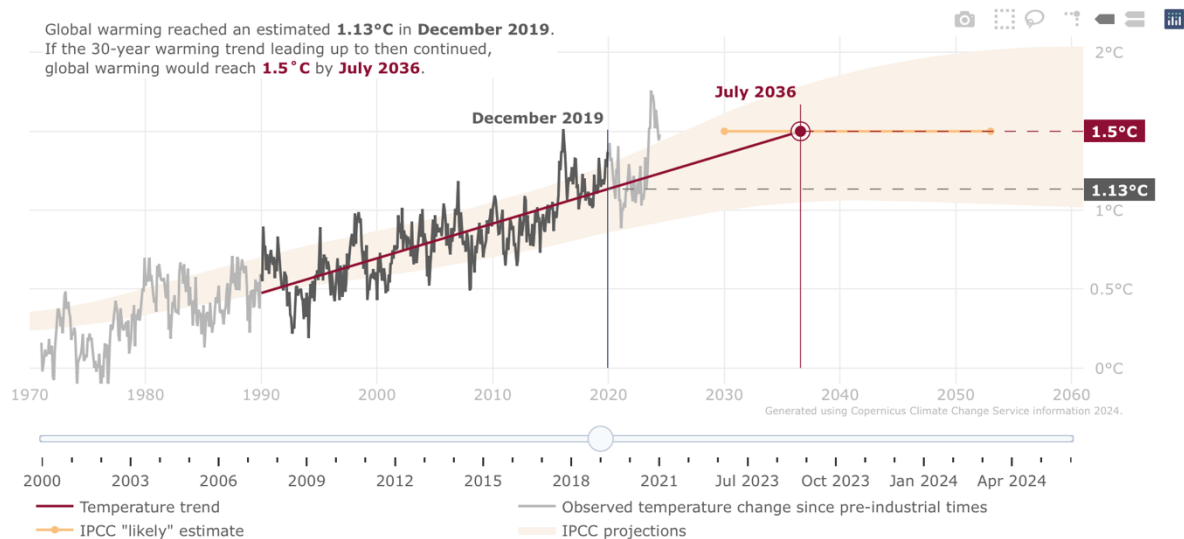
Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux projections à ces différentes dates, concernant le moment où un réchauffement d' 1,5°C – qui constitue l'objectif à ne pas dépasser selon l'Accord de Paris – serait atteint « à tendance constante » par rapport à l'évolution des températures constatées sur les trente dernières années (source : copernicus⁶⁶).

12 juillet 2018 – adoption du Plan régional de développement durable (PRDD)

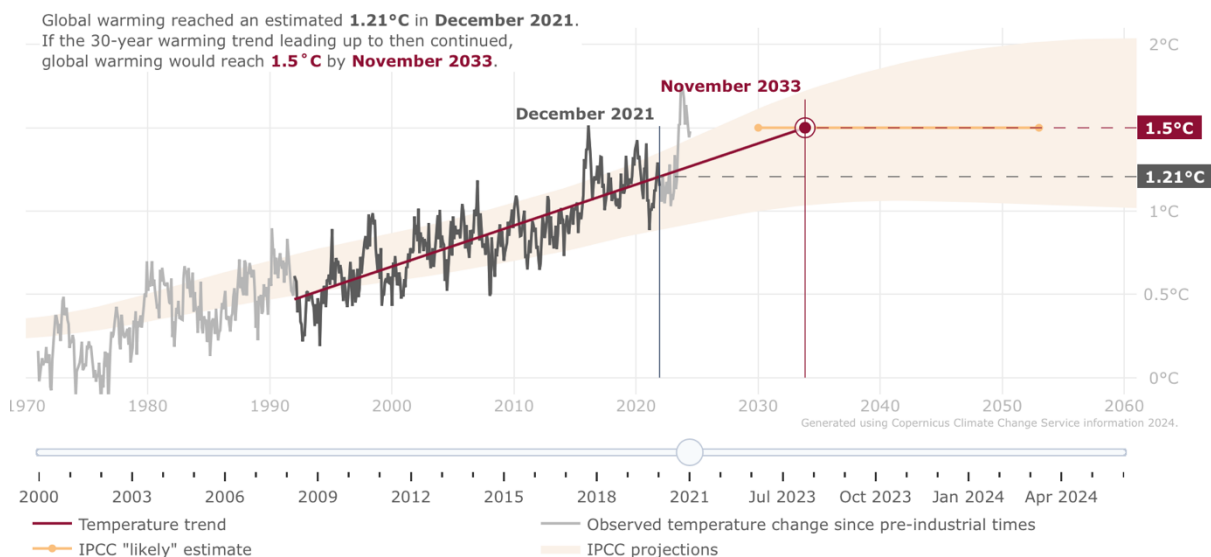


juillet 2019 – adoption de la Déclaration de politique générale pour la législature 2019-2024

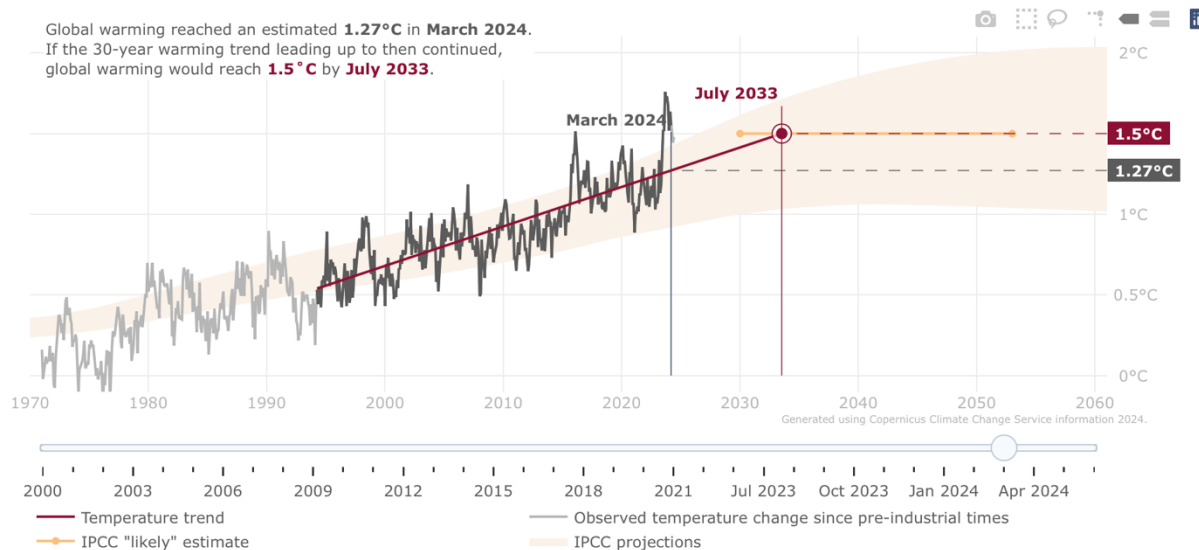
⁶⁶ <https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/software/app-c3s-global-temperature-trend-monitor?tab=app>



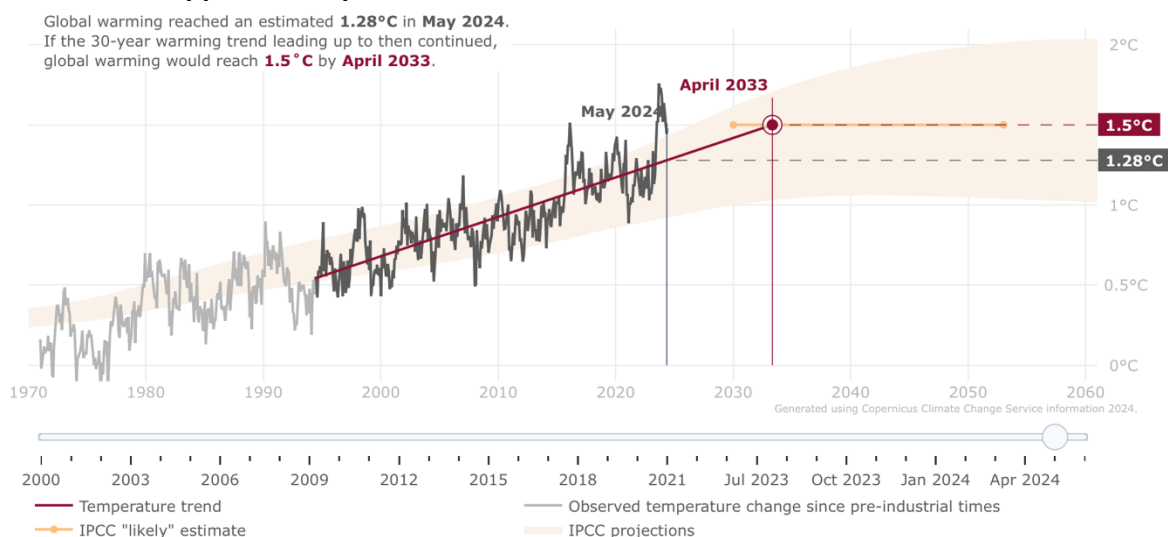
23 décembre 2021 – adoption de l'arrêté ouvrant la procédure de révision du PRAS



14 mars 2024 – adoption par le conseil communal du plan attaqué



2 mai 2024 – approbation par le Gouvernement



Au vu de ces données qui établissent une accélération de l'augmentation des températures, l'on ne peut décemment plus se référer à des instruments obsolètes comme étant ceux qui pourraient valablement justifier que le PRAS de 2001 puisse être précisé et complété en vue de permettre l'urbanisation d'un site en friche sans analyse objective de la pertinence de la démarche.

Le conseil communal devait se référer aux aspects pertinents de la situation environnementale⁶⁷ telle qu'elle se présente aujourd'hui et non en 2001, 2016 ou même 2021.

Il devait également mettre en relation les objectifs du projet avec les autres plans, programmes et règlements pertinents⁶⁸. À nouveau, la référence au PRAS dans sa version de 2001 alors qu'il est en révision ne peut être jugée pertinente. La référence, même implicite,

⁶⁷ Annexe C, 2°.

⁶⁸ Annexe C, 2°.

aux objectifs de révisions fixés dans l'arrêté du 23 décembre 2021 de protéger les sites de haute valeur biologique ne l'est pas plus. Depuis l'adoption de l'arrêté d'ouverture de la procédure de révision, la situation a évolué, la Région a notamment adopté le Plan air-énergie-climat et elle a adopté les nouveaux objectifs de la révision du PRAS, élaborés par Perspective.brussels en avril 2024⁶⁹ dont celui de limiter l'emprise au sol de l'urbanisation et celui de spatialiser un maillage écologique qui méritent d'être reproduits ci-après :

⁶⁹ Share the city, orientations stratégiques, Tome 1 : orientations stratégiques, consultable via le lien : https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/sharethecity_tome1_orientationsstrategiques_fr_final.pdf

ORIENTATION



LIMITER L'EMPRISE AU SOL DE L'URBANISATION

ENJEUX

Share The City entend affecter le sol de manière à :

Penser en priorité l'urbanisation dans son emprise actuelle

- Inciter au renouvellement urbain en orientant prioritairement la construction vers les parcelles déjà imperméabilisées, sans pour autant surdensifier les quartiers déjà denses en visant l'adéquation entre qualité du sol et son usage
- Limiter l'imperméabilisation tant à l'échelle globale (projets à l'échelle régionale et suprarégionale) que locale (celle des projets à la parcelle)
- Améliorer la qualité environnementale du sol bruxellois, et par là le cadre de vie et le bien-être de la population

Préserver, voire restaurer les cycles naturels ainsi que les fonctions hydriques, climatiques et écologiques du sol

- Améliorer la gestion de l'eau (OS2)
- Au minimum arrêter la perte de végétal (« dé-végétalisation »), redéployer / restaurer la biodiversité (OS3)
- Lutter contre l'effet d'îlot de chaleur urbain
- Renforcer les qualités paysagères et préserver le patrimoine naturel

Inciter à la désimperméabilisation

- Recréer des zones de pleine terre, en priorité dans les espaces actuellement critiques

L'affectation du sol veillera simultanément à garantir un équilibre des densités entre les couronnes de la ville (OS4) et à maintenir et rétablir une équité d'accès aux espaces verts / non bâtis pour la population (OS9).

LIEN AVEC LE PRAS

Selon des modalités à définir, la modification du PRAS visera à :

- Atteindre un objectif de 0 imperméabilisation (ou artificialisation) nette adaptée à la réalité du contexte urbain bruxellois
- Introduire la notion de qualité des sols, en la clarifiant et en prenant en considération les définitions existantes d'imperméabilisation, de pleine terre, etc.
- Réguler la préservation et restauration du sol vivant, notamment via des prescriptions relatives à la pleine terre, aux intérieurs d'îlots, aux voiries...
- Délimiter des zones du territoire pouvant être construites, imperméabilisées, et les espaces à désimperméabiliser

ORIENTATION

3 SPATIALISER UN MAILLAGE ÉCOLOGIQUE

ENJEUX

Pour assurer les conditions de vie à Bruxelles, Share The City entend contribuer à :

Assurer la présence d'espaces verts de taille suffisante ainsi que de liaisons adéquates pour permettre le développement de la biodiversité contribuant aussi à l'amélioration de la qualité de vie⁸

- Protéger et agrandir les espaces verts existants, et pérenniser les superficies de pleine terre non protégées autant que possible selon la qualité du sol et les besoins de la population
- Encadrer strictement la constructibilité dans les zones de protection et de développement de la nature
- Intégrer le maillage bleu (OS2)
- Soutenir les formes d'agroécologie, respectueuses de l'environnement (OS 13)

Mieux répartir les espaces végétalisés sur le territoire

- Créer des espaces verts, particulièrement dans les zones en carence
- Connecter les espaces verts en optimisant notamment le potentiel des voiries, des espaces publics (OS 9) et des intérieurs d'îlot afin de constituer une trame écologique continue

Conjuguer la biodiversité avec le caractère récréatif des espaces verts et/ou leur valeur patrimoniale

LIEN AVEC LE PRAS

Selon des modalités à définir, la modification du PRAS visera à :

- Adapter la terminologie liée aux espaces verts, pour une meilleure intégration des enjeux écosystémiques
- Répartir des réservoirs et corridors écologiques, pour améliorer les qualités écologiques du territoire et le cadre de vie des habitants

8- Dans le cadre de la rédaction des OS, l'équipe Share The City a retenu la notion de maillage écologique plutôt que les notions pré-existantes de maillage vert et bleu et de réseau écologique ou réseau écologique bruxellois. Effectivement, ces outils, prévus dans l'Ordonnance Nature, relèvent de réalités spécifiques, sectorielles et trop limitantes pour l'affectation régionale du sol. Par conséquent, les OS prennent le parti d'utiliser "maillage écologique" : ceci doit s'entendre comme une volonté de s'inscrire pleinement dans les notions environnementales portées par Bruxelles Environnement. Une collaboration renforcée et permanente est active sur ce point en particulier. Il s'agit de les dépasser et de laisser une marge d'interprétation pour l'équilibre des fonctions et de garantir l'autonomie (mais inter-dépendance) des différents outils.

67. La justification du plan attaqué par le fait qu'il « s'inscrit dans une réflexion globale sur l'aménagement du territoire qui intègre les impératifs sociaux et environnement actuels du développement territorial de la Région de Bruxelles-Capitale portés par le Gouvernement dans

sa Déclaration de politique générale (DPR) 2019-2024 et par le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) du 12 juillet 2018 » n'est ni pertinente ni admissible.

68. La commune devait, conformément au Plan air-climat-énergie, intégrer dans son analyse les enjeux d'une véritable stratégie d'adaptation promouvant et favorisant le recours aux solutions d'adaptation fondées sur la nature après avoir analysé et évalué si le PRAS qu'il souhaite préciser, à cet endroit, concoure au maintien et au renforcement de la résilience du territoire au changement climatique. Elle devait également mettre en œuvre une vision macro

69. La décision d'adoption du plan contesté ne repose pas sur des motifs adéquats et pertinents sur ce point. Elle doit être annulée.

ii. concernant l'exigence d'une justification au regard de l'obligation de renforcer les absorptions par les puits carbone

70. C'est également sans aucune pertinence que le conseil communal croit pouvoir affirmer – comme réponse à la critique des requérants concernant l'absence d'examen des conséquences du projet par rapport à l'obligations de maintenir et d'augmenter les puits naturels de carbone – que « l'évaluation du projet de PRAS en termes d'émissions à l'origine d'émissions de gaz à effet de serre (étude de type bilan CO₂, diagnostic "effet de serre"), n'est pas prévu par l'annexe C du CoBAT relative au contenu obligatoire du RIE ».

En effet, comme il a été démontré dans les développements du premier moyen, la neutralité climatique, notamment par l'augmentation de la capacité de capter les GES, constitue un objectif de protection de l'environnement établi au niveau international et communautaire, pertinent pour le plan. Elle devait donc être prise en considération, en ce compris au travers d'une motivation expliquant comment cet objectif de neutralité climatique est intégré dans le plan⁷⁰.

iii. Concernant les objectifs d'adaptation et en particulier de protection des sols

71. La même critique s'impose en ce qui concerne l'absence d'examen et de justification de la décision de fixer les futures implantations sur des parcelles qui ne sont pas déjà bâties, en augmentant ainsi sensiblement la superficie des emprises au sol par rapport à l'existant.

72. Le conseil communal devait motiver le plan au regard des objectifs imposés par l'Union européenne, mais également dans le Plan air-climat-énergie d'accroître la résilience du territoire face aux changements climatiques et de réduire sa vulnérabilité, notamment en assurant la gestion durable des ressources naturelle, des sols, et des écosystèmes.

Le Plan air-climat-énergie vise en effet expressément la nécessité de privilégier et de promouvoir la construction/densification sur les sols imperméabilisés afin de préserver au maximum les terrains non artificialisés, et dans la mesure du possible, d'imposer la désimperméabilisation des sols afin de restaurer/optimiser leurs services écosystémiques.

⁷⁰ Annexe C du CoBAT, 6°, à interpréter au regard du *littéra e)* de l'annexe I de la directive.

Il impose également d'intégrer le critère "qualité des sols" dans l'élaboration des projets urbains afin d'artificialiser de préférence les sols de moindre qualité et de préserver les sols de bonne qualité.

73. Enfin, le conseil communal devait également motiver sa décision au regard des objectifs prioritaires imposés par l'Union européenne, dont celui de protéger, préserver et rétablir la biodiversité à l'intérieur et à l'extérieur des zones protégées, notamment en arrêtant et en inversant la perte de biodiversité et en améliorant l'état des écosystèmes et leurs fonctions ainsi que les services qu'ils fournissent, et en améliorant l'environnement, en particulier, l'air, l'eau et le sol, ainsi qu'en luttant contre la dégradation des sols⁷¹.

74. La décision d'adopter le plan ne contient aucune justification en lien avec les objectifs pertinents de protection de l'environnement invoqués par les requérants et doit donc être annulée.

2.3. | Troisième grief : absence de prise en considération valablement justifiée de l'avis de la commission de concertation

75. Le rapport sur les incidences environnementales souligne l'importance de maintenir la connexion existante au nord du périmètre du projet de plan vers le site du domaine du Chablis, qui est un site classé de la plus haute importance biologique (classe A).

Le rapport décrit les connexions biologiques comme suit :

⁷¹ Huitième programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne, décision (UE) 2022/591, art. 2.2, e) (voy. n° 35)

6.2.3. Descriptif des connexions biologiques du site avec son environnement direct

Un des intérêts biologiques majeur du site est illustré par les connexions biologiques existantes entre le site et les espaces végétalisés du réseau écologique bruxellois environnants.

6.2.3.1. À l'échelle locale

Localement, le site permet de connecter d'ouest en est le bois des Commères au chemin des Chablis (au nord-est). Avec la plaine aux Corneilles, ces trois espaces verts sont repris en tant que zone de développement au sein du réseau écologique bruxellois. Cette connexion est supportée par la présence du talus de chemins de fer longeant le site en bordure ouest du site. Les connexions sont représentées par des flèches rouges. Notons que la connexion offerte par le site Varda vers le chemin des Chablis est déjà affectée négativement par l'implantation du bâtiment « Mélèze » au nord de la parcelle, cependant la connexion n'est pas perdue notamment au travers de la zone de sous-bois, des jardins des maisons reprises au sein de l'inventaire patrimoniale et des ruines.



Figure 92 : Illustration des connexions biologiques entre le bois des Commères et le chemin des chablis à travers le site « Varda » (ARIES sur fond MSA, 2021)

6.2.3.2. Au niveau supra-local / régional

Le plan régional nature décrit trois différentes zones reprises au sein du réseau écologique bruxellois :

« Le réseau écologique bruxellois est défini à l'article 3, 23° de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature. Il est composé de zones centrales, de développement et de liaison définies à l'article 23, 24° à 26, à savoir :

- *Zone centrale : site de haute valeur biologique ou de haute valeur biologique potentielle qui contribue de façon importante à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire et régional ;*
- *Zone de développement : site de moyenne valeur biologique ou de haute valeur biologique potentielle qui contribue ou est susceptible de contribuer à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire et régional ;*
- *Zone de liaison : site qui, par ses caractéristiques écologiques, favorise ou est susceptible de favoriser la dispersion ou la migration des espèces, notamment entre les zones centrales »¹⁷*

Au regard du plan régional nature (PRN) le site s'inscrit dans un environnement riche en connexions biologiques (zones de liaisons). En outre, trois zones de développement sont directement connectées via le site « Varda », le bois des Commères, la plaine aux corneilles ainsi que le domaine des Chablis. Le rôle central du site en tant que liaison écologique est bien illustré sur la figure suivante. Il permet de connecter, au travers d'un réseau de liaison dont il occupe un rôle central, d'ouest en est le Bois de la Cambre avec les espaces végétalisés de Watermael-Boitsfort (stade des 3 tilleuls, champs des Cailles), ainsi que la Forêt de Soignes au sud et l'espace végétal de la Plaine à Ixelles (au nord).

La connexion au site du Chablis, au nord du site, est donc d'importance particulière, ce qui a amené l'auteur du rapport sur les incidences environnemental du projet à examiner l'impact des différents scénarios et à constater que, pour tous les scénarios :

« *la densification du bâti au nord de la parcelle affecte fortement la liaison déjà fragilisée par l'implantation du bâtiment « Mélèze » entre le site « Varda » et le domaine des chablis. Les trois scénarios affectent de manière similaire cette connexion biologique. Le bâti génère un effet barrière qui risque d'empêcher certaines des connexions biologiques d'être maintenues en situation projetée. Cet effet barrière n'impacte pas l'avifaune, les chiroptères ou encore les insectes volants. Dès lors la connexion biologique est fragilisée mais pas perdue. » (RIE, p. 181)*

En réalité, elle sera bien perdue pour les animaux terrestres.

L'importance de maintenir cette connexion est mieux expliquée dans l'examen de l'impact des scénarios à l'échelle supra-locale et à l'échelle régionale (p. 183 à 186) :

B. À l'échelle supra-locale

L'observation à l'échelle supra locale permet de mieux comprendre le rôle du site « Varda » dans le maintien des connexions biologiques. Les trois zones reprises en tant que zone de développement sont identifiées dans la figure ci-dessous :

- Domaine des Chablis ;
- Plaine aux Corneilles ;
- Bois des Commères.

Ces connexions déjà identifiées en phase de diagnostic ont un impact positif sur le réseau écologique bruxellois. Au travers des jardins voisins et du talus de chemin de fer (continuité verte au PRDD) qui permet de connecter les espaces verts du réseau écologique bruxellois, le réseau écologique de cette zone est particulièrement riche. Cependant, la présence de voirie présente un danger pour la faune terrestre. Cette dernière privilégie le passage entre ces zones au travers du talus de chemin de fer et du site « Varda », il occupe donc un rôle important dans le maillage écologique local et supra-local.

Les trois scénarios proposé densifient le bâti au nord du site autour du bâtiment Méléze, ce qui impacte négativement la connexion biologique existante avec le domaine des chablis.



C. À l'échelle régionale

Pour rappel, les principaux ensembles biologiques régionaux connectés par le biais du réseau écologique bruxellois sont les suivants :

- Le bois de la cambre au sud-ouest
- La plaine au nord
- Le stade des trois tilleuls et le champ des cailles à l'est
- LA forêt de Soignes au sud

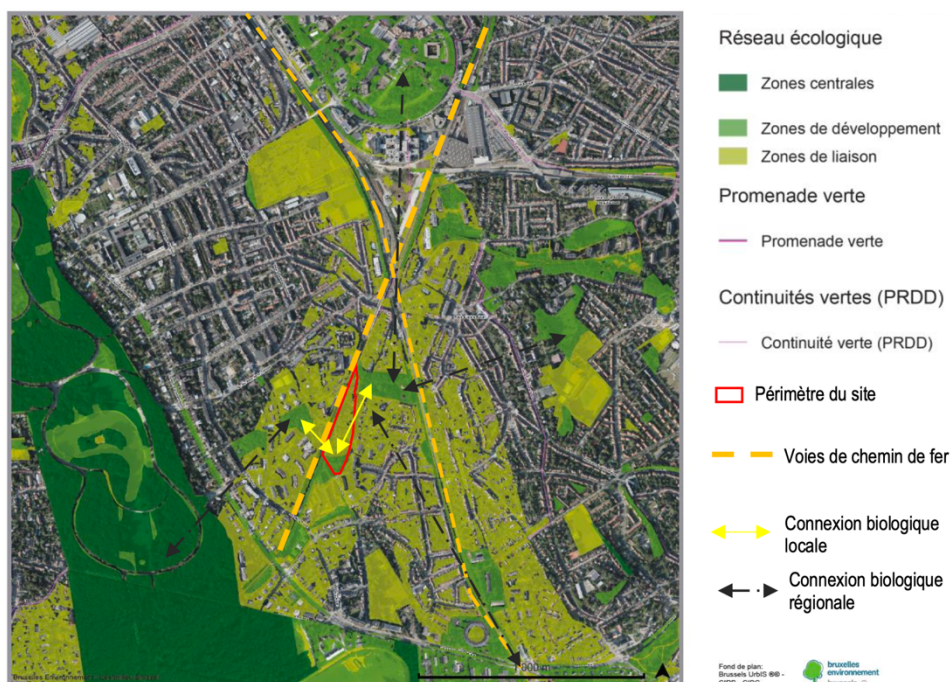


Figure 106 : Réseau écologique bruxellois aux alentours du site à l'échelle supra locale. (GeoData, 2021)

En ce qui concerne le scénario 0 « de référence », les connexions biologiques sont maintenues, cependant la connexion effective vers la zone de développement du domaine des chablis est réduite. Les connexions à l'est vers le champ des Cailles et le stade des trois-tilleuls sont réduites mais encore effectives. Les autres connexions biologiques sont maintenues.

En ce qui concerne les 3 autres scénarios, la perte de connexion vers le chemin des chablis affectera les connexions biologiques selon l'axe ouest-est, du bois de la Cambre et du bois des commères vers le stade des trois-tilleuls et le champ des cailles. Bien que des connexions existent au sud, il existe peu de zone de développement qui ponctuent le réseau de zones de liaisons existantes (en vert clair sur la figure ci-dessus).

La continuité verte représentée par les talus de chemin de fer permet de maintenir les connexions selon l'axe nord-sud. Le site de la plaine est donc toujours connecté de manière

effective, même si la connexion vers la zone de développement du domaine des chablis est affectée. Les connexions vers le sud et la forêt de Soignes sont également maintenues.

D. Conclusion

En conclusion, c'est le scénario 0 « de référence » qui prévoit le moins d'impact sur les connexions biologiques existantes au sein du site. Notons qu'entre les trois scénarios proposés, le scénario 2 se démarque grâce à la zone de « forêt habitée » qui améliore légèrement la situation en termes de connexions grâce aux nombreux arbres haute-tige qui seront plantés.

À l'échelle régionale, les scénarios ne permettent pas de départager un scénario préférentiel.

Connexion biologique locale/ Scénario	Scénario 0 « de référence »	Scénario 1 « Jardins cultivés »	Scénario 2 « Forêt habitée »	Scénario 3 « site productif et habité »
Entre les différents milieux du site en lui-même	Améliorées	Diminuées	Légèrement diminuées	Diminuées
Bois des Commères	Maintenue	Maintenue	Maintenue	Maintenue
Talus de chemin de fer	Maintenue	Légèrement diminuée	Légèrement diminuée	Légèrement diminuée
Domaine des chablis	Fragilisée	Significativement impactée	Significativement impactée	Significativement impactée

Dans ses conclusions générales et ses recommandations concernant l'impact du projet de plan sur la faune, l'auteur du rapport retient que le scénario préférentiel serait le scénario n°2 mais sous les importantes réserves suivantes :

Cependant, afin de maintenir les connexions biologiques existantes d'une importance cruciale pour la biodiversité locale, le projet doit aménager la partie nord du périmètre afin de maintenir les connexions biologiques entre le domaine des chablis et le site « Varda » (et par extension les talus de chemin de fer et le bois des Commères).

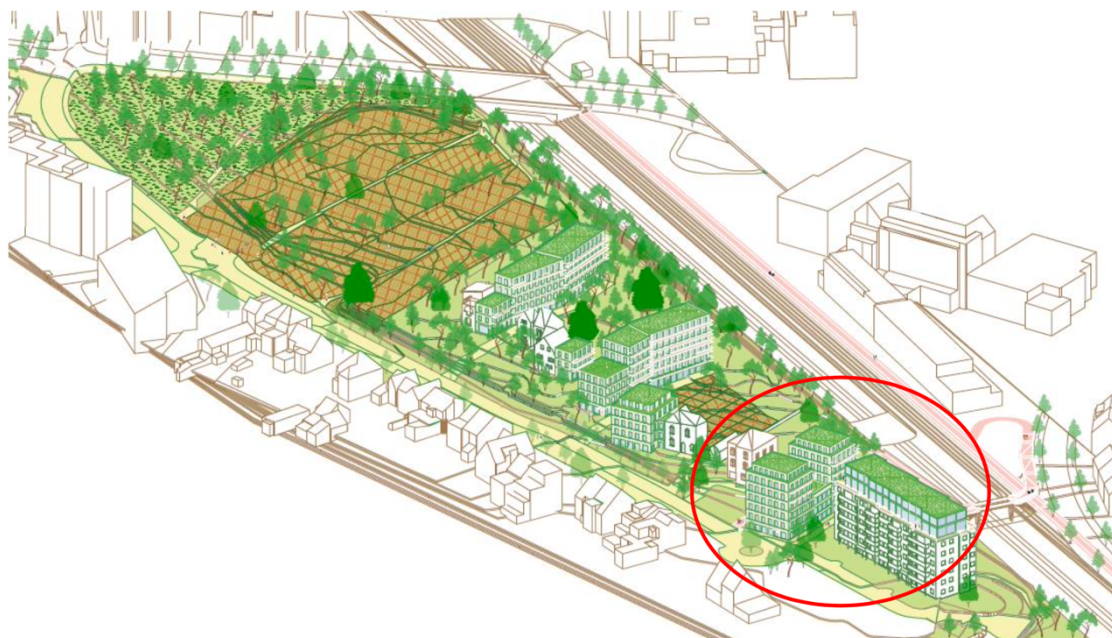


Figure 107 : Vue 3D du scénario 2 « Forêt habitée » et des connexions biologiques locales (ARIES sur fond MSA, 2021)



Figure 108 : Spatialisation de l'alternative 2 « Forêt habitée » (MSA, 2021)

La flèche bleue de la figure ci-dessus met en évidence la connexion biologique à maintenir au sein du site. Sur la *Figure 107 : Vue 3D du scénario 2 « Forêt habitée » et des connexions biologiques locales (ARIES sur fond MSA, 2021)* est mis en évidence au sein du cercle rouge les bâtiments qui génère un excès de densification au sein du site et empêchent la connexion biologique entre le site et le domaine des chablis pour la faune terrestre. Cette zone doit

minimiser l'impact de l'effet barrière en y proposant, si possible, des aménagements paysagers qui permettent le passage de la faune au moyen d'un environnement naturel de qualité offrant protection et couloir de migration. Notons que la pression anthropique sur les animaux en situation existante est plus forte à cet endroit du site, notamment à cause du bâtiment « Mélèze » R+5. La connexion peut également être maintenue en proposant un renforcement des aménagements paysagers au nord du bâtiment Mélèze (flèche rouge sur la figure ci-dessus) qui permettrait également de maintenir la connexion fragilisée existante.

Une stratégie alternative pourrait consister à décharger/atténuer la densification du bâti au nord de la parcelle et soit d'implanter les bâtiments prévus sur la plaine aux Corneilles afin de diluer l'emprise des bâtiments sur la totalité de la parcelle et de conserver ainsi la connexion écologique vers le domaine des Chablis au sein d'aménagements paysagers de qualité biologique élevée, soit de supprimer un des blocs afin de diminuer la densité à la pointe nord du site.

76. Le scénario préférentiel qui a été repris dans le projet de plan n'intégrait pas cette recommandation, comme le relève l'auteur du rapport :

« *la recommandation de réduction de la densification du bâti sur la pointe Nord du site n'a pas été respectée. La conservation des deux blocs jouxtant le bâtiment Mélèze, le rehaussement de l'immeuble Mélèze ainsi que la mise en place de la passerelle qui renforcera la présence humaine à la pointe nord du site, affecteront négativement la connexion biologique existante entre le site Varda et le domaine des Chablis. La réduction du nombre d'étage du plot qui abritera la Ligue des oiseaux ne réduit pas l'impact de densification du bâti étant donné que la connexion est affaiblie pour les espèces de la faune terrestre. La hauteur du bâtiment n'influe pas sur la barrière spatiale générée par l'implantation d'un bâtiment au sein de la connexion biologique existante.* »

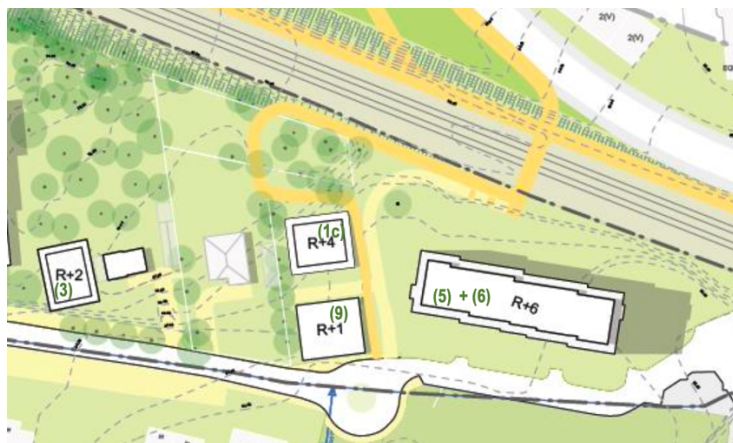
77. C'est dans ce contexte que la commission de concertation a émis son avis favorable, moyennant la condition de « *dédensifier la partie nord du site pour préserver la connexion biologique existante* ».

Cette condition est justifiée comme suit :

« *- Considérant que le RIE (p.166), répertorie les connexions biologiques du site avec son environnement direct et que l'une d'entre elle (liaison de la faune terrestre) se trouve au nord du site entre le bâtiment Mélèze et la ruine sise rue Louis Ernotte 65-67 ;
- Considérant que la densité proposée dans la partie nord du site est somme toute trop importante et qu'il convient de la réduire, entre-autres pour prendre en compte cette connexion biologique existante ;* »

78. Le plan définitif a été modifié par une réduction de la superficie urbanisable à l'endroit litigieux.

Dans le projet, la construction de deux éléments architecturaux étaient prévue. Le premier (1c) d'une surface au sol de 198 m², le second (9) d'une surface au sol de 300 m².



Le plan adopté retient quant à lui une zone constructible dont la superficie est inférieure à l'addition de celles des deux volumes du projet (300 m² au lieu de 300 + 198 m²) mais la situe à un endroit (9) qui ferme totalement la connexion vers le parc du Chablis. En outre, une zone constructible sont ajoutées sous les références 7.1 et 7.2, ce qui ferme également encore plus l'espace entre l'intérieur du site ou le chemin de fer et l'est du périmètre.



La décision du conseil communal justifie cette modification comme suit :

« *Considérant que le RIE (p.166) répertorie les connexions biologiques du site avec son environnement direct et que l'une d'entre elle (liaison de la faune terrestre) se trouve au nord du site entre le bâtiment Mélèze et la ruine sise rue Louis Ernotte 65-67 ;*

Considérant que la densité proposée dans la partie nord du site est somme toute trop importante et qu'il convient de la réduire, entre-autres pour prendre en compte cette connexion biologique existante ; »

79. Cette justification n'est pas admissible.

En effet, la connexion existante qu'il convient de préserver si ce n'est d'améliorer, ne se situe pas « *entre le bâtiment Mélèze et la ruine sise rue Louis Ernotte 65-67* » dont l'emprise au sol

correspond à l'emprise de la zone constructible (9), comme l'affirme erronément le conseil communal.

Cela ressort du rapport sur les incidences environnementales qui relève que la connexion existe « *au travers de la zone de sous-bois, des jardins des maisons reprises au sein de l'inventaire patrimonial et des ruines* »⁷².

C'est en réalité l'état de ruine et donc l'absence de présence humaine qui permet la connexion à cet endroit. Toute construction sur cette ruine viendrait donc entraver la connexion telle qu'elle existe actuellement, quand bien même la superficie au sol ne serait que de 300 m².

La densité n'étant pas le seul facteur influençant le maintien de la connexion, le conseil communal devait également motiver l'opportunité de maintenir la zone constructible à l'endroit précis où elle se trouve, c'est-à-dire à la place de la ruine qui fait partie de la connexion.

80. Une motivation particulière s'impose d'autant plus que cette connexion a « *un impact positif sur le réseau écologique bruxellois* », qu'elle est même d'une « *importance cruciale pour la biodiversité locale* » et que la « *perte de connexion vers le chemin des Chablis affectera les connexions biologiques selon l'axe ouest-est, du bois de la Cambre et du bois des Commères vers le stade des Trois-Tilleuls et le champ des Cailles* » selon les extraits du rapport sur les incidences environnementales repris ci-avant.

Un examen particulier de cette problématique s'imposait également en raison de l'obligation d'intégrer les objectifs de la protection de l'environnement qui ont été identifiés dans le cadre de l'exposé du premier moyen, et en particulier celui de protéger, préserver et rétablir la biodiversité, notamment en améliorant l'état des écosystèmes et leurs fonctions, et celui de préserver les espaces de haute valeur biologique, ce qui implique de garantir de l'effectivité des connexions vers et depuis ces espaces.

81. Le grief est fondé et le plan doit être annulé.

A CES CAUSES

Les requérants Vous prient, Monsieur le Premier Président, Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers, d'annuler :

- les décisions prises à des dates inconnues, du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles puis du comité d'accompagnement chargé de suivre l'élaboration du plan particulier d'affectation du sol « Varda », déclarant complet le rapport sur les incidences environnementales du projet de PPA « Varda »,
- la décision du conseil communal de la commune d'Ixelles du 14 mars 2024 adoptant le plan particulier d'affectation du sol « Varda »

⁷² RIE, p. 166.

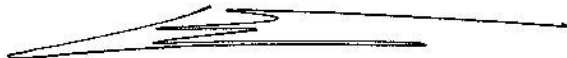
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2024 portant approbation de ce plan.

Dépens à charge de la première partie adverse, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée à la somme de 770 €.

Bruxelles, le 9 septembre 2024

Pour les requérantes,
leur conseil,

Vincent LETELLIER



INVENTAIRE

1. réclamation des requérants dans le cadre de l'enquête publique ;
2. décision du conseil communal du 14 mars 2024 – premier acte attaqué ;
3. PPAS – affectations ;
4. PPAS – prescriptions littérales ;
5. PPAS – note explicative ;
6. Avis publié au Moniteur – approbation par le Gouvernement ;
7. Statuts de l'asbl WeAreNature.brussels ;
8. « *Spending review* dans le secteur du logement social en Région de Bruxelles-Capitale », N. BERNARD, M. VERDONCK, P. ZIMMER et J. HERS.