ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale, le 31 octobre 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan et des plans de secteur pour la région wallonne", a donné le 7 novembre 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 31e oktober 1978 door de Staatssecretaris voor Streekeconomie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen voor het waalse gewest", heeft de 7e november 1978 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Dans le peu de temps qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat a dû se borner à formuler des observations sommaires et à poser des questions sans être en mesure de contribuer comme il l'aurait voulu à la solution de ces questions.

+

Dans diverses dispositions est utilisée la formule "et/ou". C'est méconnaître l'une des significations de la conjonction "ou". Seule cette dernière conjonction devrait être utilisée à ces endroits.

INTITULE.

L'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté royal relatif à la présentation et à la mise en oeuvre pour la région wallonne des projets de plan et des plans de secteur".

PREAMBULE.

L'alinéa 1er du préambule qui vise l'article 67 de la Constitution doit être supprimé. Lorsqu'un arrêté se fonde sur une loi visée au préambule, la référence à l'article 67 de la Constitution doit, en effet, être omise.

.../...

Le visa de l'arrêté royal du 20 novembre 1974 est superflu et peut être omis.

Le cinquième alinéa du préambule, devrait être remplacé par la disposition suivante : "Vu l'arrêté royal du 2 avril 1975 délimitant ..., notamment l'article 1er, I, 1°, modifié par l'arrêté royal du 6 juillet 1978;".

L'avis du Conseil d'Etat doit être mentionné après celui de la Commission consultative régionale wallonne d'aménagement du territoire.

La formule de la proposition devrait être rédigée comme suit :

"Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires wallonnes et de Notre Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale wallonne et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en comité ministériel des Affaires wallonnes".

Article 1er.

Il n'y a pas, à l'heure actuelle, de région wallone "déterminée en application de l'article 107quater de la Constitution".

Comme le projet se réfère manifestement à la détermination de la région wallonne faite par l'article 1er de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, la fin de l'alinéa 1er serait mieux rédigée comme suit :

.../...

" ... dans la région wallonne telle qu'elle est déterminée par l'article ler de la loi du ler août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution".

+

A l'alinéa 2, il serait préférable d'écrire : "aux chapitres II et III et en utilisant les symboles graphiques ...".

+

Aux termes de l'alinéa 3, "les chapitres II, III et IV sont d'application pour la partie du territoire qu'englobe un projet de plan ou un plan de secteur, à partir de la date d'entrée en vigueur de ceux-ci".

Tel qu'il est rédigé, ce dernier membre de phrase risque de susciter des difficultés d'application.

Qu'adviendra-t-il du plan de secteur déjà adopté (Stavelot) ? Le projet irait-il, dans l'intention du Gouvernement, jusqu'à exiger la modification d'un plan déjà adopté, sans que les modalités de cette modification soient d'ailleurs précisées ? Quant aux plans pour lesquels l'enquête est en cours, faudra-t-il que la procédure soit reprise dès l'origine sur base des dispositions nouvelles ?

+

.../...

Suivant l'alinéa 4, "les diverses zones peuvent faire l'objet de prescriptions et de subdivisions complémentaires".

La nature juridique de telles prescriptions n'est pas précisée.

Leur portée ne semble pas se borner à permettre l'insertion dans les indications des plans de secteur de mentions autres que celles qui sont énumérées dans la nomenclature. Ces dispositions complémentaires paraissent créer un régime juridique particulier comme il ressort du recours des différentes dispositions du projet à la notion de "zones d'extension", fondée sur l'approbation, par une autorité non définie expressément, d'un "schéma directeur".

Celui-ci pose, par ailleurs, un problème de légalité dans la mesure où on peut se demander si, en donnant force obligatoire à un tel schéma, le Roi n'institue pas un mode d'aménagement du territoire incompatible avec l'économie de la loi du 29 mars 1962.

+

Dans l'intitulé du chapitre II, il y a une discordance entre les textes français et néerlandais. Ce dernier est plus correct. Il y aurait donc lieu de rédiger l'intitulé français de la façon suivante : "Destination et utilisation du sol".

.../...

Article 2.

Le liminaire du texte néerlandais est incomplet. Il y a lieu d'écrire : "De in artikel 1 bedoelde grond wordt ingedeeld in".

+

Dans les liminaires des différentes rubriques de cet article, il serait préférable d'écrire, comme le fait d'ailleurs l'arrêté royal du 28 décembre 1972 : "Ces zones peuvent être divisées en ..." au lieu de "Ces zones sont divisées en", car une telle division ne s'imposera pas nécessairement dans tous les cas.

+

L'intitulé de la rubrique 5 serait mieux rédigé comme suit :

"5. Les zones destinées à d'autres occupations du territoire".

Article 3.

Au point 6.7. les mots "beschermde gebieden" du texte néerlandais ne sont pas en concordance avec l'expression "les sites classés".

.../...

Article 6.

Au point 2.2, il serait plus correct de faire mention de "travaux de consolidation" plutôt que de "travaux confortatifs". Le dernier alinéa du point 2.2 serait mieux rédigé comme suit :

"Peuvent notamment être réalisés, les actes et travaux de consolidation aux immeubles existants ainsi que ceux qui, nécessaires à l'adaptation des exploitations agricoles ou forestières situées dans ces zones, assurent la viabilité de ces exploitations sans nuire à l'intégrité de la zone".

+

Aux points 2.2, 2.4 et 2.6, il est écrit que les zones d'extension ne peuvent être "entamées" que lorsque les zones d'industrie existantes sont suffisamment "engagées".

Cette terminologie est peu correcte. Il serait préférable d'écrire :

"Cette destination ne pourra être réalisée que lorsque les zones ... existantes dans le secteur sont suffisamment occupées".

Aux mêmes points 2.2, 2.4 et 2.6, il est fait référence à la "viabilité" de l'exploitation. La notion de viabilité est trop subjective pour qu'il puisse y être recouru dans un texte normatif. Il serait préférable

.../...

de la remplacer par la notion d'exploitation normale de l'entreprise.

Cette observation vaut pour les articles 7.3.1, 7.3.3, 8.4.2 et 9.5.4.

+

De l'accord des délégués du Gouvernement, le point 2.3. serait mieux rédigé comme suit :

"2.3. Les zones d'artisanat, de commerce et de service sont destinées à l'implantation de petites et moyennes entreprises à caractère industriel, commercial ou de service qui, par leur caractère ne nécessitent pas d'isolement. Elles peuvent comporter le logement de l'exploitant et du personnel de gardiennage si la sécurité et la bonne marche de l'entreprise l'exigent. Une zone tampon périphérique peut être imposée si le bon aménagement des lieux le nécessite".

+

En ce qui concerne le point 2.4, il y a lieu de rappeler l'observation générale faite à propos de l'article ler quant à la légalité du "schéma directeur".

Subsidiairement, le terme "approbation" devrait être remplacé par le terme "adoption".

+

.../...

Au point 2.5, suivant les explications fournies par les délégués du Gouvernement, les zones d'extraction visées seraient les zones destinées exclusivement aux carrières et non à toutes les activités d'extraction. La définition devrait, par conséquent, être revue.

De l'accord des délégués du Gouvernement, les deux derniers alinéas du point 2.5 seraient mieux rédigés comme suit :

"A l'intérieur de ces zones, il y a lieu d'aménager une zone d'isolement périphérique dont la largeur est déterminée par les prescriptions particulières.

Lorsque les extractions sont terminées, la destination correspondant à la teinte de fond doit être réalisée".

Article 7.

Au point 3.2, de l'accord des délégués du Gouvernement, les mots "moyennant l'avis et l'autorisation de l'autorité compétente" peuvent être omis.

+

Le ler alinéa du point 3.3 devrait être rédigé comme suit :

"3.3. Les zones d'espaces verts sont destinées au maintien, à la création, à la protection et à la régénération du milieu naturel, ainsi qu'à l'aménagement de zones d'isolement. Dans ces zones ne sont admis que les

.../...

actes et travaux nécessaires à leur protection ou à leur fonction".

+

Au point 3.4.1, il serait préférable d'écrire :

"Les zones de réserve naturelle d'intérêt scientifique ou culturel sont destinées à être maintenues dans leur état en raison de leur intérêt scientifique ou culturel".

Article 8.

Au point 4.1, il est préférable de substituer le terme d' "établissement" à celui d' "entreprise".

Article 9.

Aux points 5.1 et 5.3, il convient de remplacer le verbe "reprennent" par "comprennent". Par ailleurs, au 5.1, les mots "occupés ou" peuvent être supprimés.

Article 10.

Au 6.5, il faut écrire "la loi du 27 juin 1978 ...".

Article 13.

A la fin de cet article, il est préférable d'écrire " ... à la condition que l'accroissement du

.../...

volume bâti ne mette pas en péril le bon aménagement des lieux".

Articles 16 et 17.

Ces dispositions appellent les mêmes observations que celles qui ont été faites à propos de l'article ler, alinéa 3, quant à la portée de l'arrêté royal en projet dans le temps.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Wegens de korte termijn waarover hij heeft beschikt, moet de Raad van State volstaan met summiere opmerkingen en met het stellen van vragen tot welker beantwoording hij minder kan bijdragen dan hij zou hebben gewenst.

+

In een aantal bepalingen wordt gewerkt met "en/of". Daarmee wordt een van de betekenissen van het voegwoord "of" over het hoofd gezien. In de bedoelde gevallen ligt "of" voor de hand.

OPSCHRIFT.

Voorgesteld wordt :

"Koninklijk besluit betreffende de inrichting en de toepassing, voor het Waalse gewest, van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen".

AANHEF.

Het eerste lid van de aanhef, dat verwijst naar artikel 67 van de Grondwet, moet vervallen. Wanneer een besluit steunt op een in de aanhef vermelde wet moet verwijzing naar artikel 67 van de Grondwet immers achterwege blijven.

De verwijzing naar het koninklijk besluit van 20 november 1974 kan als overbodig vervallen.

.../...

Het vijfde lid van de aanhef zou door de volgende tekst moeten worden vervangen : "Gelet op het koninklijk besluit van 2 april 1975 tot afbakening ..., inzonderheid op artikel 1, I, 1°, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 juli 1978;".

Het advies van de Raad van State moet na dat van de Waalse Regionale Commissie van advies voor de ruimtelijke ordening worden vermeld.

Het voordrachtformulier zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"Op de voordracht van Onze Minister van Waalse Aangelegenheden en van Onze Staatssecretaris voor Waalse Streekeconomie en op het advies van Onze in ministerieel comité voor Waalse Aangelegenheden vergaderde Ministers".

Artikel 1.

Er bestaat thans geen Waals gewest "bepaald in toepassing van artikel 107quater van de Grondwet".

Daar het ontwerp kennelijk verwijst naar de omschrijving die van het Waalse gewest is gegeven in artikel 1 van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, zou het slot van het eerste lid beter als volgt worden gelezen :

.../...

"... in het Waalse gewest, zoals dit bepaald is in artikel 1 van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet".

+

In het tweede lid van de Franse tekst zou beter worden gelezen : "aux chapitres II et III et en utilisant les symboles graphiques ...".

+

Het derde lid bepaalt : "De hoofdstukken II, III en IV zijn (vul in : voor) de in een ontwerp-gewestplan of een gewestplan begrepen grond van toepassing vanaf de dag waarop dat plan van kracht (vul in : wordt)".

Zoals dit laatste zinsdeel geredigeerd is kan het moeilijkheden opleveren bij de toepassing.

Wat zal er geworden van het reeds aangenomen gewestplan (Stavelot) ? Zou de Regering met het ontwerp zover willen gaan, te eisen dat een reeds aangenomen plan wordt gewijzigd zonder dat voor die wijziging nadere regelen worden aangegeven ? Zal, voor de plannen waarvoor het onderzoek thans aan de gang is, de procedure geheel moeten worden overgedaan op grond van de nieuwe voorzieningen ?

+

Volgens het vierde lid kunnen "voor de verschillende gebieden aanvullende voorschriften worden gegeven of bijkomende onderverdelingen worden gemaakt".

De juridische aard van die voorschriften wordt niet nader omschreven.

Zij schijnen niet enkel toe te staan dat in de aanwijzingen van de gewestplannen andere vermeldingen worden opgenomen dan in de nomenclatuur voorkomen. Die aanvullende voorschriften lijken een bijzondere rechtsregeling in te voeren, zoals blijkt uit het feit dat verschillende bepalingen van het ontwerp werken met het begrip "uitbreidingsgebieden", dat steunt op de goedkeuring, door een niet nader genoemde overheid, van een "structuurschema".

In verband met de wettigheid van dat schema rijst overigens een probleem : men kan zich namelijk afvragen of de Koning, door bindende kracht te geven aan dat schema, niet een wijze van ruimtelijke ordening tot stand brengt die niet bestaanbaar is met de wet van 29 maart 1962.

+

In het opschrift van hoofdstuk II stemmen de Franse en de Nederlandse versie niet geheel overeen. De Nederlandse is juister. Derhalve leze men in het Frans : "Destination et utilisation du sol".

Artikel 2.

De inleidende volzin is onvolledig. Er dient te worden gelezen : "De in artikel 1 bedoelde grond wordt ingedeeld in".

+

.../...

In de inleidende volzinnen van de onderscheiden rubrieken van dit artikel kan beter worden gelezen, zoals in het koninklijk besluit van 28 december 1972 : "Deze gebieden kunnen worden onderverdeeld in ..." in plaats van "Deze gebieden worden onderverdeeld in", want zo'n indeling zal niet in alle gevallen noodzakelijk zijn.

+

Het Franse opschrift van rubriek 5 kan beter als volgt worden gesteld :

"5.Les zones destinées à d'autres occupations du territoire".

Artikel 3.

In 6.7. is de Nederlandse term "beschermde gebieden" niet in overeenstemming met de Franse "les sites classés".

Artikel 6.

In 2.2. van de Franse tekst zou de term "travaux de consolidation" juister zijn dan "travaux confortatifs". De laatste alinea van 2.2. kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Met name mogen worden uitgevoerd de handelingen en werken tot versteviging van de bestaande gebouwen, alsmede die welke, als noodzakelijk voor de aanpassing van de in die gebieden gelegen landbouw- en bosbedrijven, voorzien in de leefbaarheid van die bedrijven zonder het gebied te schenden".

+

.../...

In 2.2., 2.4. en 2.6. werkt de Franse tekst met de woorden "entamées" en "engagées".

Deze terminologie is niet zeer correct. Het verdient aanbeveling te lezen :

"Cette destination ne pourra être réalisée que lorsque les zones ... existantes dans le secteur sont suffisamment occupées".

Steeds in 2.2., 2.4. en 2.6. is sprake van de "leefbaarheid" van het bedrijf. Dat is een te subjectief begrip voor een normatieve tekst. Het ware verkieslijk het te vervangen door het begrip "normale exploitatie van het bedrijf".

Deze opmerking geldt voor de artikelen 7.3.1., 7.3.3., 8.4.2. en 9.5.4.

+

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat 2.3. beter als volgt kan worden geredigeerd :

"2.3. De gebieden voor ambachtelijke, handels- en dienstverleningsbedrijven zijn bestemd voor de vestiging van kleine en middelgrote ondernemingen met industrieel, handels- of dienstverlenend karakter die wegens hun aard niet afgezonderd hoeven te worden. Zij kunnen woongelegenheid voor de exploitant en voor het toezichtspersoneel omvatten indien de veiligheid en de goede werking van het bedrijf het vereisen. Een afzonderingsgordel kan worden voorgeschreven indien dit voor de goede plaatselijke ordening noodzakelijk is".

+

In verband met 2.4. moge de algemene opmerking worden herhaald die bij artikel 1 is gemaakt omtrent de wettigheid van het "structuurschema".

Tevens vervange men de term "goedkeuring" door "aanneming".

+

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, zouden in 2.5. met ontginningsgebieden worden bedoeld de gebieden die uitsluitend bestemd zijn voor groeven en niet voor "allerhande ontginningsactiviteiten". De begripsomschrijving zou derhalve moeten worden herzien.

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de laatste twee alinea's van 2.5. beter als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Binnen die gebieden dient een afzonderingsgordel te worden aangelegd waarvan de breedte door bijzondere voorschriften wordt bepaald.

Na voltooiing van de ontginning moet het gebied de met de grondkleur overeenkomende bestemming krijgen".

Artikel 7.

Ook volgens de gemachtigden van de Regering kunnen de woorden "op advies en met de toestemming van de bevoegde overheid" in 3.2. vervallen. Men leze "bepalingen" in plaats van "bepaling".

+

De eerste alinea van 3.3. zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"3.3. De groengebieden zijn bestemd voor het behoud, het scheppen, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu, alsook voor de aanleg van afzonderingsgordels. In deze gebieden zijn enkel de handelingen en werken toegestaan die nodig zijn voor hun bescherming of hun functie".

+

In 3.4.1. kan beter worden gelezen :

"De natuurreservaatgebieden met wetenschappelijke of culturele waarde zijn de gebieden die in hun staat bewaard moeten worden wegens hun wetenschappelijke of culturele waarde".

Artikel 8.

In 4.1. verdient het aanbeveling de woorden "het bedrijf" te vervangen door "de instelling".

Artikel 9.

In de punten 5.1. en 5.3. vervange men het werkwoord "bevatten" door "omvatten". In 5.1. kunnen bovendien de woorden "gebruikte of" vervallen.

.../...

Artikel 10.

In 6.5. schrijve men "de wet van 27 juni 1978 ...".

Artikel 13.

Aan het slot van de Franse tekst van dit artikel kan beter worden gelezen : "... à la condition que l'accroissement du volume bâti ne mette pas en péril le bon aménagement des lieux".

Artikelen 16 en 17.

Bij deze artikelen zijn dezelfde opmerkingen te maken als bij artikel 1, derde lid, naar voren zijn gebracht in verband met de uitwerking van het ontworpen koninklijk besluit in de tijd.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C. GREGOIRE, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. SALMON, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.