ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, le 30 décembre 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif "portant diverses mesures relatives à la délivrance de certificats d'urbanisme et de permis de bâtir", a donné le 22 janvier 1992 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 30 december 1991 door de Minister Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Executieve "houdende diverse maatregelen betreffende de afgifte van stedebouwkundige attesten en bouwvergunningen", heeft op 22 januari 1992 het volgend advies gegeven :

Suivant l’article 1er, § 2, de l’arrêté en projet, celui-ci

> "vise à préserver le logement et le respect du bon aménagement des lieux, lors de la délivrance de permis d’urbanisme et de permis de bâtir, et ce sans préjudice des autres réglementations urbanistiques en vigueur".

Ainsi est-il prévu :

1° à l’article 2, qu’un projet de bureaux, qui entraîne la transformation ou la démolition de logements, ne peut être autorisé, même s’il est conforme aux dispositions réglementaires en vigueur et au bon aménagement des lieux, que si l’immeuble transformé ou reconstruit comporte une capacité de logement au moins équivalente, cette règle devant s’appliquer lorsque la parcelle concernée se situe hors du périmètre d’un plan particulier d’aménagement en vigueur ou lorsque les prescriptions d’un tel plan n’affectent pas ladite parcelle exclusivement au bureau, sans qu’il soit, toutefois, tenu compte de l’affectation fixée par le plan pour le rez-de-chaussée;

2° à l’article 3, que, sauf dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3, la délivrance du certificat d’urbanisme ou du permis de bâtir, en zones d’habitation et en zones mixtes d’habitation et d’entreprise du plan de secteur, est soumise au respect d’un rapport maximum déterminé entre la superficie de plancher affecté aux bureaux et celle du sol, cette disposition devant s’appliquer également dans les futurs plans particuliers d’aménagement, sauf s’ils ont fait l’objet d’une adoption provisoire par le Conseil

communal ou s'ils ont été établis ou révisés par l'Exécutif avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet;

3° à l'article 4, que, lorsqu'est dépassé le rapport précité, l'accroissement du volume bâti existant, lorqu'il porte sur des superficies affectées aux bureaux, ne peut être autorisé qu'à la condition qu'à toute extension d'un m2 de superficie demandée corresponde la construction d'un m2 de superficie de logement dans le même îlot ou dans un îlot limitrophe, cette règle devant s'appliquer en zone d'habitation et en zone mixte d'habitation et d'entreprise, lorsque la superficie du bureau est supérieure à 30 p.c. de celle des planchers et à 75 m2, un seul accroissement étant autorisé.

Ces dispositions, selon la note explicative jointe à la demande d'avis, constituent "des mesures transitoires, dans l'attente du plan régional de développement dont les études préparatoires sont en cours", l'adoption de ce plan devant "déterminer notamment les modifications de l'actuel plan de secteur, lui-même appelé à devenir le plan régional d'affectation du sol".

Il ne s'agirait, selon la même note, que de "préciser les actuelles dispositions du plan de secteur" et d'instituer "pour les périmètres de P.P.A., des règles identiques à celles qui régissent les zones qui ne font pas l'objet d'un P.P.A.", pour "encadrer la modulation qu'un plan inférieur peut apporter au plan supérieur".

Interrogé sur le point de savoir si les règles qu'énonce l'arrêté en projet entraient dans les compétences de l'Exécutif, le délégué de celui-ci a précisé que l'Exécutif estime être habilité à prendre des dispositions portant exécution du plan de secteur, dès lors que ces dispositions sont seulement transitoires et tendent uniquement à préciser et à interpréter ce plan sans y contrevenir, dans le but de mieux contrôler le développement des bureaux, et ce dans l'attente de l'adoption du futur plan régional d'affectation du sol.

Ce point de vue ne peut être admis.

Suivant l'article 210 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, les dispositions de celle-ci ne sont appelées à entrer en vigueur qu'aux dates fixées par l'Exécutif, et au plus tard le 1er juillet 1992. L'Exécutif n'a pas précisé ces dates, de sorte que, dans l'état actuel des choses, c'est toujours la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui est applicable dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Les règles énoncées dans l'arrêté en projet, qui, par nature, constituent des mesures d'aménagement, ne peuvent, dès lors, figurer que dans un plan de secteur ou dans une révision de celui-ci, conformément aux articles 9 à 13 et 43 de la loi précitée du 29 mars 1962, et non dans un simple arrêté de l'Exécutif.

Il n’est pas permis à l’Exécutif, par un tel arrêté, de contourner, sous le prétexte de "mesures d’exécution du plan", la procédure prévue par les dispositions précitées de la loi de 1962 pour l’établissement ou la révision des plans de secteur, qui constituent des normes applicables à l’ensemble de la région.

Au demeurant, l’arrêté en projet tend, non pas à exécuter le plan de secteur de l’agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979, mais à le modifier; en effet, les dispositions de l’arrêté en projet auraient pour résultat d’étendre aux périmètres couverts par un plan particulier d’aménagement, sous certaines réserves et dérogations, les prescriptions figurant sous les points 1.01, § 3, d, et 1.02, § 3, c, troisième tiret, du plan de secteur existant, et de restreindre l’application de l’article 21 des mêmes prescriptions relatif à l’accroissement du volume des bâtiments existants.

Par ailleurs, les mesures transitoires sont prévues à l’article 204 de l’ordonnance précitée du 29 août 1991 et il n’est pas au pouvoir de l’Exécutif de les modifier, la seule habilitation qu’il puisse tirer de cette ordonnance, à cet égard, étant celle de fixer, en vertu de l’article 210 de celle-ci, la date d’entrée en vigueur dudit article 204.

Il suit de ce qui précède que l’arrêté en projet est dépourvu de tout fondement juridique.

Naar luid van artikel 1, § 2, van het ontworpen besluit heeft dit besluit tot doel

> "bij de afgifte van stedebouwkundige attesten en bouwvergunningen de huisvesting veilig te stellen en de goede plaatselijke aanleg te waarborgen, en dit zonder afbreuk te doen aan de andere vigerende stedebouwkundige reglementeringen".

Zo bepaalt :

1° artikel 2 dat een kantorenproject dat gepaard gaat met de verbouwing of de afbraak van woningen, alleen kan worden toegestaan, ook al is het in overeenstemming met de vigerende verordeningsbepalingen en de goede plaatselijke ordening, voor zover het verbouwde of heropgebouwde gebouw ten minste dezelfde huisvestingscapaciteit heeft; deze bepaling is van toepassing wanneer het betrokken perceel gelegen is buiten de omtrek van een vigerend bijzonder plan van aanleg of wanneer dat perceel volgens de voorschriften van zodanig plan niet uitsluitend voor kantoren bestemd is, zonder dat evenwel rekening wordt gehouden met de bij het plan voorgeschreven bestemming van de gelijkvloerse verdieping;

2° artikel 3 dat, behalve in de gevallen bedoeld in de paragrafen 2 en 3, de afgifte van een stedebouwkundig attest of van een bouwvergunning in typische woongebieden en in gemengde woon- en bedrijfsgebieden van het gewestplan afhankelijk wordt gesteld van de nakoming van een bepaalde maximumverhouding tussen de voor kantoorruimte bestemde vloeroppervlakte en de terreinoppervlakte; deze bepaling

is eveneens van toepassing op de toekomstige bijzondere plannen van aanleg, tenzij ze door de gemeenteraad voorlopig zijn aangenomen of ze voor de inwerkingtreding van het ontworpen besluit door de Executieve zijn opgemaakt of herzien;

3° artikel 4 dat wanneer voornoemde verhouding wordt overschreden, de toename van het bestaande bouwvolume, indien deze betrekking heeft op voor kantoren bestemde oppervlakten, alleen kan worden toegestaan indien iedere gevraagde kantooruitbreiding met 1 m2 gepaard gaat met de bouw van 1 m2 huisvestingsoppervlakte in hetzelfde huizenblok of in een aangrenzend huizenblok; deze bepaling is van toepassing in typische woongebieden of in gemengde woon- en bedrijfsgebieden wanneer de kantooroppervlakte groter is dan 30 pct. van de vloeroppervlakte en meer dan 75 m2 bedraagt, met dien verstande dat slechts één enkele toename wordt toegestaan.

Volgens de bij het verzoek om advies gevoegde toelichtingsnota zullen die bepalingen overgangsmaatregelen vormen "die zullen gelden tot aan het tot stand komen van het gewestelijk ontwikkelingsplan, waarvoor de voorbereidende studies in uitvoering zijn", en zal de goedkeuring van dat plan "bepalend zijn voor de wijzigingen aan het huidige gewestplan, dat zelf in een gewestelijk bestemmingsplan zal worden omgezet".

Volgens diezelfde nota zijn de bepalingen alleen bedoeld "om de huidige bepalingen van het gewestplan te preciseren", om "voor de BPA-perimeters dezelfde regelen (in te

voeren) als deze die gelden voor gebieden waarvoor er geen BPA werd opgemaakt", en om te voorzien in "de omkadering van de modulatie die door een plan van een lager niveau kan gegeven worden aan een plan van een hoger niveau".

Wanneer aan de gemachtigde van de Executieve gevraagd is of de regels vervat in het ontworpen besluit tot de bevoegdheid van de Executieve behoren, heeft deze erop gewezen dat de Executieve van oordeel is gemachtigd te zijn om bepalingen vast te stellen die de uitvoering van het gewestplan betreffen, aangezien het louter om overgangsbepalingen gaat die alleen tot doel hebben het plan te preciseren en te interpreteren zonder het te overtreden, teneinde de uitbreiding van de kantoorruimten beter te controleren in afwachting dat het toekomstige gewestelijk bestemmingsplan wordt goedgekeurd.

Dit standpunt kan niet worden aanvaard.

Volgens artikel 210 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedebouw, zullen de bepalingen ervan pas in werking treden op de door de Executieve vastgestelde data, en uiterlijk 1 juli 1992. De Executieve heeft die data niet gepreciseerd, zodat bij de huidige stand van zaken in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest nog steeds de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw toepasselijk is.

De in het ontworpen besluit vervatte regels, die uit de aard van de zaak maatregelen van ordening vormen, mogen, overeenkomstig de artikelen 9 tot 13 en 43 van voornoemde wet

van 29 maart 1962, derhalve alleen voorkomen in een gewestplan of in een herziening ervan, doch niet in een eenvoudig besluit van de Executieve.

Het is de Executieve niet toegestaan om bij wege van zulk een besluit, onder het voorwendsel van "maatregelen ter uitvoering van het plan", de procedure te omzeilen die met betrekking tot het opmaken of de herziening van gewestplannen, welke normen zijn die van toepassing zijn op heel de streek, is voorgeschreven bij voornoemde bepalingen van de wet van 1962.

Voor het overige heeft het ontworpen besluit niet tot doel het gewestplan van de Brusselse Agglomeratie van 28 november 1979 uit te voeren, doch het te wijzigen; de bepalingen van het ontworpen besluit zouden immers tot gevolg hebben dat de voorschriften vervat in 1.01, § 3, d, en in 1.02, § 3, c, derde streepje, van het bestaande gewestplan, met inachtneming van bepaalde bedingen en afwijkingen, uitgebreid worden tot de grenzen van een bijzonder plan van aanleg, en dat de toepassing van artikel 21 van diezelfde voorschriften betreffende de toename van het volume van de bestaande gebouwen beperkt wordt.

Voorts zijn de overgangsmaatregelen bepaald in artikel 204 van voornoemde ordonnantie van 29 augustus 1991, en de Executieve heeft niet de bevoegdheid om ze te wijzigen; de enige machtiging die de Executieve ter zake aan die ordonnantie kan ontlenen is de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 210 van de ordonnantie de dag van inwerkingtreding van voornoemd artikel 204 te bepalen.

Uit het vorenstaande vloeit voort dat het ontworpen besluit geen enkele rechtsgrond heeft.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE,
M. FAUCONIER, greffier assumé,

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

Le rapport a été présenté par M. S. SAINT-VITEUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. JAUMOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. FAUCONIER.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,
conseillers d'Etat,
staatsraden,
assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,
greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. S. SAINT-VITEUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. JAUMOTTE, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.