

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 10 avril 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif au contenu du plan communal de développement et à la présentation générale des dossiers de base", a donné le 14 avril 1995 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 10 april 1995 door de Minister Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "met betrekking tot de inhoud van het gemeentelijk ontwikkelingsplan en de algemene voorstellingswijze van de basisdossiers", heeft op 14 april 1995 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Le motif de l'urgence réside dans la nécessité de mettre les communes en possibilité d'établir les plans en question dans les délais fixés par l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme. Celle-ci précise, à son article 35, que le plan doit être adopté "dans l'année qui suit l'installation du conseil communal". L'ordonnance fixe les modalités de présentation du dossier de base et d'adoption du plan; le terme de l'adoption peut être évalué à 18 mois.

Dans la hiérarchie des plans, organisée par l'ordonnance, il fallait que le plan régional de développement soit suffisamment élaboré, voire adopté définitivement (le Gouvernement prévoit son entrée en application au 11 mars), pour pouvoir définir avec précision les thèmes et objets qui doivent être abordés ou compris dans les plans communaux".

*

*

*

Il ressort de la délibération du Gouvernement du 16 février 1995 marquant son accord sur l'arrêté en projet que le ministre président a été chargé de demander simultanément l'avis du Conseil d'Etat et celui de l'Association

.../...

de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ladite association a donné son avis le 10 avril 1995.

En raison du nombre et de l'importance des observations qui y sont faites, cet avis, quoique qualifié de simplement technique, est néanmoins de nature à conduire le Gouvernement à remanier l'arrêté en projet.

Or, le Gouvernement n'a pu, jusqu'ici, examiner l'avis, qu'il a estimé nécessaire de demander, et n'a, par suite, pas pu apporter à l'arrêté en projet d'éventuelles modifications.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat est saisi d'un texte qui, à ce jour, ne peut être considéré comme définitif et n'est, dès lors, pas en état d'être examiné par lui.

*

*

*

Dès à présent, le Conseil d'Etat croit bon d'attirer l'attention de l'auteur de l'arrêté en projet sur ce que le projet est particulièrement mal rédigé, à un point tel que de nombreuses dispositions sont totalement incompréhensibles.

.../...

En outre, l'arrêté en projet abuse de l'adverbe "notamment", ce qui est source d'insécurité juridique. Il ne tient aucun compte des règles de la légistique formelle (1).

Pour le surplus, le Conseil d'Etat formule les quelques observations suivantes relatives aux dispositions dont il croit apercevoir la portée.

Intitulé.

Dans la version néerlandaise, il faut écrire : "Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ...".

Dispositif.

Article 3.

A la différence d'un plan particulier d'affectation du sol, un plan communal de développement n'est pas destiné à régler dans le détail l'affectation de chacune des parcelles du territoire auquel il s'applique.

On peut dès lors se demander s'il est bien justifié d'exiger, comme pour le dossier de base des plans particu-

(1) Code-formulaire de légistique, supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982.

liers d'affectation du sol (2), qu'il soit fait mention de l'affectation de chacune des parcelles dans la situation existante de fait.

Le cinquième tiret du littera a sera revu à la lumière de cette observation.

Article 4.

Selon l'article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme,

"le plan communal de développement précise, en les complétant, les plans régionaux de développement et d'affectation du sol".

On n'aperçoit, dès lors, pas pourquoi, au premier tiret du littera a, l'auteur du plan communal de développement doit se limiter, dans la présentation de la situation existante de droit, à mentionner les affectations principales déterminées par le plan régional de développement et le plan régional d'affectation du sol.

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

(2) Article 2, 3^o, b, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 relatif à la présentation générale du dossier de base du plan particulier d'affectation du sol.

Article 7.

1. A la lecture de l'article examiné, qui est particulièrement confus, on peut se demander si son auteur n'a pas perdu de vue l'article 46 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et la distinction qu'il faut établir entre les dispositions des plans qui ont force obligatoire et valeur réglementaire et les autres.

2. Au 1^o, il est prévu que

"le ministre peut, par voie de circulaire, établir un code des couleurs ou des symboles ainsi qu'un glossaire se rapportant aux cartes".

Selon les explications du délégué du Gouvernement, le code et le glossaire envisagés auront une portée obligatoire. Compte tenu de cette précision, le code et le glossaire dont il s'agit devront faire l'objet d'un arrêté, et non pas d'une simple circulaire.

En outre, leur établissement ne peut se concevoir qu'en relation avec des prescriptions relatives à des affectations déterminées. Si, comme on peut le supposer à la lecture de la disposition examinée, le Gouvernement entend imposer aux communes l'usage de telles prescriptions, il lui appartient d'arrêter celles-ci lui-même, s'agissant de questions essentielles.

.../...

Le texte doit être revu à la lumière de cette observation.

Article 12.

Selon les explications du délégué du Gouvernement, la circulaire envisagée par la disposition en projet n'aura pas une portée obligatoire.

Compte tenu de cette précision, il est inutile, et il pourrait même prêter à équivoque, d'autoriser le Gouvernement à adopter ladite circulaire.

L'article 12 doit donc être omis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Le motif de l'urgence réside dans la nécessité de mettre les communes en possibilité d'établir les plans en question dans les délais fixés par l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme. Celle-ci précise, à son article 35, que le plan doit être adopté "dans l'année qui suit l'installation du conseil communal". L'ordonnance fixe les modalités de présentation du dossier de base et d'adoption du plan; le terme de l'adoption peut être évalué à 18 mois.

Dans la hiérarchie des plans, organisée par l'ordonnance, il fallait que le plan régional de développement soit suffisamment élaboré, voire adopté définitivement (le Gouvernement prévoit son entrée en application au 11 mars), pour pouvoir définir avec précision les thèmes et objets qui doivent être abordés ou compris dans les plans communaux".

*

* *

Uit de beslissing van de Regering van 16 februari 1995, waarbij zij haar instemming betuigt met het ontworpen besluit, blijkt dat de minister-voorzitter ermee is belast terzelfder tijd het advies van de Raad van State en dat van de Vereniging van de stad en de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aan te vragen.

.../...

De genoemde vereniging heeft op 10 april 1995 haar advies uitgebracht.

Wegens het aantal opmerkingen die in dit advies worden gemaakt en het belang ervan, kan dit advies, hoewel het als louter technisch wordt aangemerkt, de Regering er niettemin toe brengen het ontworpen besluit te herwerken.

De Regering heeft het advies, waarvan zij het noodzakelijk achtte het aan te vragen, tot op heden evenwel nog niet kunnen onderzoeken en heeft bijgevolg eventuele wijzigingen niet kunnen aanbrengen in het ontworpen besluit.

Daaruit volgt dat bij de Raad van State een tekst is ingediend die tot dusver nog niet als definitief kan worden beschouwd en die bijgevolg niet in zoverre gereed is dat hij door de Raad kan worden onderzocht.

*

* *

De Raad van State acht het nu reeds raadzaam de aandacht van de steller van het ontworpen besluit te vestigen op het feit dat het ontwerp bijzonder slecht is gesteld, zodanig zelfs dat talrijke bepalingen volkomen onbegrijpelijk zijn.

Bovendien maakt het ontworpen besluit misbruik van het bijwoord "inzonderheid", wat tot rechtsonzekerheid

.../...

leidt. Het gaat voorbij aan alle regels van de wetgevings-techniek (3).

Voor het overige formuleert de Raad van State de enkele opmerkingen die volgen over de bepalingen waarvan de strekking hem duidelijk lijkt.

Opschrift.

Men schrijve in de Nederlandse tekst :

"Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ...".

Bepalend gedeelte.

Artikel 3.

In tegenstelling tot een bijzonder bestemmingsplan dient een gemeentelijk ontwikkelingsplan niet om de bestemming van elk perceel van het grondgebied waarop het van toepassing is in detail te regelen.

Men kan zich dan ook afvragen of er gegronde reden is om, zoals voor het basisdossier van de bijzondere

(3) De zogenaamde "Codex-legistiek", bijlage bij het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1982.

bestemmingsplannen (4), te eisen dat in de bestaande feitelijke toestand melding wordt gemaakt van de bestemming van elk van de percelen.

Het vijfde streepje van onderdeel a behoort in het licht van deze opmerking te worden herzien.

Artikel 4.

Volgens artikel 36 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw,

"geeft het gemeentelijk ontwikkelingsplan een nadere omschrijving van het gewestelijk ontwikkelings- en bestemmingsplan en vult (het) ze aan".

Men ziet dan ook niet in waarom de ontwerper van het gemeentelijk ontwikkelingsplan zich krachtens het eerste streepje van onderdeel a bij de voorstelling van de bestaande rechtstoestand behoort te bepalen tot het vermelden van de hoofdbestemmingen die door het gewestelijk ontwikkelingsplan en door het gewestelijk bestemmingsplan bepaald zijn.

(4) Artikel 2, 3^o, b, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 29 juni 1992 betreffende de algemene voorstellingswijze van het basisdossier van het bijzonder bestemmingsplan.

De tekst behoort in het licht van deze opmerking te worden herzien.

Artikel 7.

1. Bij het lezen van het onderzochte artikel, dat bijzonder onduidelijk is, kan men zich afvragen of de steller ervan niet voorbijgegaan is aan artikel 46 van de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en aan het onderscheid dat behoort te worden gemaakt tussen de bepalingen van de plannen die bindende kracht en verordenende waarde hebben en de overige.

2. In onderdeel 1°, wordt bepaald dat

"de Minister (...) middels een omzendbrief een kleuren- of symbolencode kan vastleggen, alsook een woordenlijst met betrekking tot de kaarten".

Volgens de uitleg van de gemachtigde van de Regering zullen de voorgenomen code en woordenlijst bindende kracht hebben. Rekening houdend met deze precisering behoren de code en de woordenlijst in kwestie deel uit te maken van een besluit en niet van een gewone omzendbrief.

Bovendien is het opstellen ervan alleen denkbaar in verband met voorschriften betreffende bepaalde bestemmingen. Als de Regering, zoals men kan aannemen bij het

.../...

lezen van de onderzochte bepaling, aan de gemeenten het gebruik van zulke voorschriften wil opleggen, behoort zij die zelf vast te leggen, aangezien het om essentiële kwesties gaat.

De tekst behoort in het licht van deze opmerking te worden herzien.

Artikel 12.

Volgens de uitleg van de gemachtigde van de Regering zal de omzendbrief die door de ontworpen bepaling in het vooruitzicht wordt gesteld geen bindende kracht hebben.

Rekening houdend met deze verduidelijking, is het onnodig en zou het zelfs tot verwarring kunnen leiden om de Regering te machtigen om die omzendbrief uit te vaardigen.

Artikel 12 behoort dan ook te vervallen.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. PAUL, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. PAUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.