

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics et du Transport de la Région de Bruxelles-Capitale, le 26 février 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant la procédure d'élaboration et de modification des plans particuliers d'affectation du sol et diverses dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme", a donné le 3 mars 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 februari 1999 door de Minister van Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de procedure voor de uitwerking en wijziging van de bijzondere bestemmingsplannen en verschillende bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw", heeft op 3 maart 1999 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre et le préambule s'expriment en ces termes :

"Vu l'urgence motivée par la nécessité impérieuse de mettre à la disposition des autorités communales, dans les meilleurs délais, la possibilité de définir l'aménagement de leur territoire en recourant à une procédure plus rapide d'adoption et de modification des plans particuliers d'affectation du sol que celle offerte aujourd'hui par les dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme;

que les plans particuliers d'affectation du sol sont les plans dont l'échelle se prête le mieux à définir les affectations et l'aménagement du territoire au niveau local; que cet aménagement local est important notamment en raison de ce qu'il permet d'assurer une prise en compte des spécificités locales qui ne peuvent pas toujours être spécialement abordées au travers d'un plan régional en raison de son échelle plus grande et du territoire plus grand auquel il s'applique;

que cependant en application de la théorie de l'abrogation implicite des plans retenue par la section d'administration du Conseil d'Etat (arrêt C.E. 10 septembre 1998, n° 75.710), des plans particuliers d'affectation du sol ont fait l'objet d'une abrogation implicite par le plan régional de développement du 3 mars 1995 et seront également sujet à une telle abrogation implicite suite à l'adoption définitive prochaine du plan régional d'affectation du sol;

que ce faisant des plans particuliers d'affectation du sol ont vu et verront prochainement certaines de leurs dispositions devenir inopérantes en raison d'une contradiction survenue avec un plan supérieur tel que le plan régional d'affectation du sol qui devrait être adopté tout prochainement de manière définitive

.../...

par le Gouvernement; qu'il échet de permettre, à bref délai, aux autorités communales qui le souhaitent de modifier à l'avenir dans un meilleur délai leur plan particulier d'affectation du sol de manière à y assurer la continuité de la prise en compte de l'aménagement local tout en respectant l'affectation définie par un plan supérieur selon les conditions énumérées par l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme; que cette faculté nécessite une modification de l'ordonnance organique du 29 août 1991 que poursuit le présent projet d'ordonnance;

qu'il échoit également de veiller à expliciter, à l'avenir, plus clairement les effets des plans sur les demandes de permis ou de certificat lorsque des dispositions d'un projet de plan régional d'affectation du sol ne sont pas conformes avec des dispositions de plans communaux de développement, de plans particuliers d'affectation du sol ou du plan régional d'affectation du sol, qui sont suspendues en vertu de l'article 31, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991;

que le présent projet d'ordonnance vise également à permettre que le plan régional de développement du 3 mars 1995 puisse sortir ses effets jusqu'au 31 décembre 2000 au plus tard;

qu'il échet impérativement d'éviter qu'un vide juridique s'installe par la disparition du plan régional de développement du 3 mars 1995 le 13 juin 1999 en application de l'article 203, § 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 sans qu'un nouveau plan régional de développement lui soit substitué;

que la cessation des effets du plan régional de développement le 13 juin 1999 sans qu'un nouveau plan régional de développement lui soit substitué priverait la Région de Bruxelles-Capitale et ses citoyens des garanties offertes par l'existence d'un tel instrument planologique notamment en vertu de l'article 23, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 quant aux aides délivrées par la Région aux personnes physiques ou morales, privées ou publiques;".

*

*

*

.../...

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'observation ci-après.

Il résulte de l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-capitale que le Gouvernement est tenu de solliciter l'avis de ce conseil sur tous les avant-projets d'ordonnance relatifs aux matières "relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale" (1).

Tel est le cas de l'ordonnance en projet. En effet, l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, que modifie l'ordonnance en projet, considère que le développement de la Région de Bruxelles-capitale, qui comprend l'aménagement de son territoire, doit être conçu, notamment, d'un point de vue économique et social (2). Les dispositions législatives prises en cette matière sont donc de nature à avoir une incidence sur la vie économique et sociale de la Région (3).

(1) Selon les travaux préparatoires, cette disposition doit recevoir une interprétation large.

(2) Voir spécialement les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 29 août 1991.

(3) Voir en ce sens les avis L. 25.352/2/V du 17 juillet 1996, donné sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et abrogeant l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets en Région de Bruxelles-Capitale" et L. 27.343/4 du 4 février 1998, donné sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme".

Or, d'après les explications du délégué du Gouvernement, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-capitale n'a pas été consulté sur l'ordonnance en projet.

Aussi le dossier n'est-il pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief en in de aanhef aldus :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid die is ingegeven door de dringende noodzaak om de gemeentebesturen zo snel mogelijk in staat te stellen hun grondgebied te ordenen, door hierbij gebruik te maken van een snellere procedure voor de aanneming en de wijziging van de bijzondere bestemmingsplannen dan deze die thans is ingesteld door de bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw;

dat de bijzondere bestemmingsplannen die plannen zijn waarvan de schaal zich beter leent om de bestemmingen en de inrichting van het gemeentelijk grondgebied vast te stellen; dat deze plaatselijke aanleg belangrijk is meer bepaald omdat het hierdoor mogelijk wordt rekening te houden met de plaatselijke kenmerken die niet altijd duidelijk aan bod komen op een gewestelijk plan omwille van de grotere schaal en het groter gebied dat dit plan bestrijkt;

dat evenwel krachtens de theorie van de impliciete opheffing van de plannen, toegepast door de afdeling administratie van de Raad van State (arrest R.v.S. 10 september 1998, nr. 75.710), bijzondere bestemmingsplannen impliciet werden opgeheven door het gewestelijk ontwikkelingsplan van 3 maart 1995 en eveneens het voorwerp zullen zijn van een stilzwijgende opheffing bij de komende definitieve goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan;

.../...

dat de bijzondere bestemmingsplannen hierdoor sommige van hun bepalingen zullen en binnenkort zullen zien verdwijnen wegens de vastgestelde tegenstrijdigheid met een hoger plan zoals het gewestelijk bestemmingsplan, dat binnenkort door de Regering definitief zou moeten worden aangenomen; dat het noodzakelijk is om snel de gemeentebesturen, die dit wensen, in staat te stellen in de toekomst hun bijzonder bestemmingsplan vlugger te laten wijzigen zodat steeds rekening kan worden gehouden met de plaatselijke aanleg waarbij de bestemming bepaald in een hoger plan geëerbiedigd wordt onder de voorwaarden gesteld in de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw; dat deze optie een wijziging veronderstelt van de ordonnantie van 29 augustus 1991 die dit ontwerp nastreeft;

dat het tevens nodig is erop toe te zien om in de toekomst de gevolgen van de plannen op de vergunnings- of attestaanvragen te verduidelijken wanneer de bepalingen van een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van gemeentelijke ontwikkelingsplannen, bijzondere bestemmingsplannen of een gewestelijk bestemmingsplan, die krachtens artikel 31, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 zijn opgeheven;

dat dit ontwerp van ordonnantie er eveneens naar streeft het gewestelijk ontwikkelingsplan van 3 maart 1995 in voege te laten blijven tot uiterlijk 31 december 2000;

dat het absoluut noodzakelijk is te vermijden dat er op 13 juni 1999 een juridische leemte ontstaat ingevolge de verdwijning van het gewestelijk ontwikkelingsplan van 3 maart 1995 krachtens artikel 203, § 2, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, zonder dat dit plan vervangen is door een nieuw gewestelijk ontwikkelingsplan;

dat, wanneer het gewestelijk ontwikkelingsplan op 13 juni 1999 ophoudt te bestaan zonder dat dit vervangen zou worden door een nieuw gewestelijk ontwikkelingsplan, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en zijn inwoners geen garanties meer zouden hebben die

.../...

een dergelijk planningsinstrument biedt, meer bepaald krachtens artikel 23, derde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 wat betreft de bijstand van het Gewest aan de natuurlijke of private of publieke rechtspersonen;".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot de volgende opmerking.

Uit artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest blijkt dat de Regering het advies van die raad moet inwinnen over alle voorontwerpen van ordonnantie die betrekking hebben op aangelegenheden "die onder de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest vallen en een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven" (1).

Dat is het geval met de ontworpen ordonnantie. In de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, die door de ontworpen ordonnantie wordt gewijzigd, wordt er immers van uitgegaan dat de ontwikkeling van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, die ook de ruimtelijke ordening omvat, onder meer vanuit een

(1) Volgens de parlementaire voorbereiding moet die bepaling in ruime zin geïnterpreteerd worden.

economisch en sociaal oogpunt uitgewerkt moet worden (1). De ordonnanties die terzake worden uitgevaardigd, kunnen dus een weerslag hebben op het economische en sociale leven van het Gewest (2).

Volgens de uitleg van de gemachtigde van de Regering is het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet ingewonnen over de ontworpen ordonnantie.

Het dossier is dan ook niet in zoverre gereed dat het door de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden onderzocht.

-
- (1) Zie inzonderheid de artikelen 2 en 3 van de ordonnantie van 29 augustus 1991.
- (2) Zie in die zin advies L. 25.352/2/V van 17 juli 1996, uitgebracht over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en tot opheffing van de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de voorafgaande effectenbeoordeling van bepaalde projecten in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" en advies L. 27.343/4 van 4 februari 1998, uitgebracht over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

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

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

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN