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 avril 1999, 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 "adoptant le projet de plan régional d'affectation du sol", a donné le 3 mai 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 april 1999 door de Minister van Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot goedkeuring van het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan", heeft op 3 mei 1999 het volgende advies gegeven :

Suivant 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 sont rédigés de manière quasi identiques. La lettre s'exprime en ces termes :

"Considérant l'urgence motivée par la nécessité d'adopter sans retard le plan régional d'affectation du sol sous peine de permettre l'émergence d'une période de quasi vide juridique en matière planologique en Région de Bruxelles-Capitale;

Qu'un vide juridique risque de résulter de la conjonction des éléments suivants si aucune décision relative au plan régional d'affectation ne vient parer à l'expiration du délai de douze mois prenant cours à dater de l'entrée en vigueur du projet de plan régional d'affectation du sol du 16 juillet 1998, énoncé à l'article 31 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme :

- l'abrogation des effets réglementaires du Plan régional de développement du 3 mars 1995 par l'ordonnance du 16 juillet 1998;

- l'abrogation partielle du plan de secteur lors de l'adoption du plan régional de développement le 3 mars 1995;

- les abrogations implicites des plans particuliers d'affectation du sol dans la mesure où ils n'étaient pas conformes avec le plan régional de développement du 3 mars 1995;

Considérant qu'en vertu des articles 31 et 123 de l'ordonnance du 29 août 1991, le projet de Plan régional d'Affectation du Sol perdra sa valeur réglementaire et sa force obligatoire dans les douze mois de l'entrée en vigueur du projet de PRAS;

Considérant que le 16 juillet 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles a fait entrer en vigueur, à cette même date, les dispositions de l'ordonnance du

16 juillet 1998 portant abrogation des dispositions réglementaires du plan régional de développement qui régissaient jusqu'alors l'affectation du sol de l'ensemble du territoire régional;

Considérant que le 3 mars 1995, lorsque le Gouvernement a adopté le premier plan régional de développement, il a procédé à une série d'abrogations partielles du plan de secteur par référence au contenu du plan régional de développement sans pour autant insérer les nouvelles normes dans le corps du plan de secteur;

Que l'intention du Gouvernement était de toute évidence de supprimer tous les cas possible de contradiction entre les dispositions du plan de secteur et celles du plan régional de développement;

Que cependant la lecture du plan de secteur partiellement abrogé compte tenu de l'abrogation des dispositions réglementaires du plan régional de développement est un exercice excessivement complexe et hasardeux;

Considérant qu'en application de la théorie de l'abrogation implicite reconnue par le Conseil d'Etat (C.E. 10 sept. 1998, n° 75.710), l'ensemble des plans particuliers d'affectation du sol ont fait l'objet d'une abrogation implicite dans la mesure où ils n'étaient pas conformes avec le plan régional de développement;

Que ces plans doivent aujourd'hui être lus à la lumière des dispositions réglementaires du plan régional de développement (abrogées le 16 juillet 1998) pour déterminer lesquelles de leurs dispositions sont encore en vigueur;

Considérant que l'ensemble de ces éléments amène à la conclusion que peu de dispositions planologiques seront encore en vigueur pour régir les affectations et qu'une insécurité juridique résultera de l'extrême difficulté de déterminer quelles règles appliquées sur base des plans partiellement abrogés subsistants; qu'il est dès lors nécessaire que le présent projet de Plan régional d'Affectation du Sol soit adopté sans retard;".

*

* *

Le texte à l'examen établit un nouveau projet de plan régional d'affectation du sol, remplaçant celui qui a été arrêté par le Gouvernement le 16 juillet 1998 (1).

L'article 31 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme détermine comme suit les effets d'un projet de plan régional d'affectation du sol :

> "Le projet de plan arrêté par le Gouvernement a même force obligatoire et même valeur réglementaire que le plan définitif.
>
> L'arrêté du Gouvernement qui arrête le projet de plan détermine les dispositions du plan régional d'affectation du sol, des plans communaux de développement et des plans particuliers d'affectation du sol en vigueur dont l'effet est suspendu en raison de leur défaut de conformité au projet de plan. Cette suspension est levée si le plan régional d'affectation du sol n'est pas entré en vigueur dans les douze mois de l'entrée en vigueur du projet de plan.
>
> N'ont ni force obligatoire, ni valeur réglementaire, les dispositions du projet de plan qui ne sont pas

---

(1) Certains éléments du préambule de l'arrêté en projet, en particulier les réponses aux réclamations, observations et avis formulés au sujet du projet de plan arrêté le 16 juillet 1998, et même plusieurs de ses dispositions (voir par exemple la première phrase de l'article 1er et le début de l'intitulé ("plan régional d'affectation du sol") de la première annexe) pourraient donner à penser que ce texte arrête définitivement le plan régional d'affectation du sol. Le délégué du Gouvernement a toutefois confirmé que l'objet du texte à l'examen était, non pas celui-là, mais l'établissement d'un nouveau projet de plan régional d'affectation du sol.

conformes à celles suspendues en vertu du deuxième alinéa." (1).

D'autres dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 attachent encore des effets particuliers au projet de plan régional d'affectation du sol :

1° l'article 116, § 4, alinéa 1er, 2°, donne au fonctionnaire délégué le pouvoir de donner un avis défavorable sur une demande de permis relative à un bien pour lequel il n'existe pas de plan particulier d'affectation du sol ou de permis de lotir, lorsque cette demande est incompatible avec le projet de plan régional d'affectation du sol;

---

(1) Dans un 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", qui a été communiqué à l'auditeur rapporteur par le délégué du Gouvernement, il est envisagé de compléter cet article 31 par un alinéa rédigé comme suit :

"Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le collège d'urbanisme et le Gouvernement refusent tout certificat ou permis d'urbanisme ou de lotir non conforme aux dispositions suspendues en vertu de l'alinéa 2 ou non conforme aux dispositions du projet de plan dépourvues de force obligatoire et de valeur réglementaire en vertu de l'alinéa 3.".

2° selon l’article 118, § 3, alinéa 1er, quand il est saisi d’une demande de permis relative à un bien pour lequel il existe un plan particulier d’affectation du sol ou un permis de lotir, "le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis qui, bien qu’il soit fondé sur un plan particulier d’affectation du sol ou un permis de lotir non périmé, est incompatible avec les prescriptions d’un projet de plan régional de développement ou de plan régional d’affectation du sol entré en vigueur";

3° l’article 125, § 2, alinéa 1er, charge le fonctionnaire délégué de suspendre "le permis qui, bien qu’il soit fondé sur un plan particulier d’affectation du sol ou un permis de lotir non périmé, est incompatible avec les prescriptions d’un projet de plan régional de développement ou de plan régional d’affectation du sol entré en vigueur".

Il résulte de l’article 31, alinéa 2, deuxième phrase, de l’article 123, alinéa 1er, 2°, alinéa 2, 1°, et alinéa 3, et de l’article 127 de l’ordonnance du 29 août 1991, que ces divers effets attachés au projet de plan régional d’affectation du sol ne s’appliquent que pendant douze mois à compter de l’entrée en vigueur du projet.

Si, à l’expiration dudit délai de douze mois, le plan définitif n’est pas entré en vigueur, le projet de plan perd la force obligatoire et la valeur réglementaire qu’il

avait précédemment (1). Toutefois, le projet de plan ne perd pas toute valeur. Ainsi, il reste valable en tant que phase préparatoire de la procédure conduisant au plan définitif, pour autant que les circonstances n'aient pas eu le temps de changer au point que ce plan ne puisse plus être regardé comme l'aboutissement d'une procédure dont le projet était la première étape. Par ailleurs, ce projet peut constituer un élément exprimant la conception que se font les autorités du bon aménagement des lieux, si aucune disposition législative ou réglementaire ne s'y oppose.

---

(1) L'ordonnance du 29 août 1991 ne dit pas expressément que le projet de plan régional d'affectation du sol n'a force obligatoire et valeur réglementaire que pendant douze mois à dater de son entrée en vigueur. Toutefois, cette solution résulte logiquement de l'article 31, alinéa 2, deuxième phrase, de l'article 123, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2, 1°, et alinéa 3, et de l'article 127 de l'ordonnance (comparer, mutatis mutandis, avec la solution dégagée par la section d'administration du Conseil d'Etat à propos de la limitation dans le temps de la force obligatoire et de la valeur réglementaire des projets de plans de secteur sous l'empire de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme : voir notamment l'avis A.26.110/III-9-754, publié in Administration publique (trim.), 1980-1981, pp. 132 et sv., ainsi que l'abondante jurisprudence citée par F. HAUMONT, L'urbanisme, Région wallonne, Larcier, 1996, n°s 104 et 105).

En outre, les prescriptions des plans en vigueur qui étaient suspendues en raison de leur défaut de conformité au projet de plan retrouvent leur force obligatoire et leur valeur réglementaire (1), et les décisions de refus ou d'annulation de permis fondées sur l'incompatibilité de la demande avec le projet de plan deviennent caduques (2).

Selon le délégué du Gouvernement, le texte à l'examen, qui établit un nouveau projet de plan régional d'affectation du sol, peut bénéficier, pendant douze mois à compter de son entrée en vigueur, des effets que l'ordonnance attache à un projet de plan régional d'affectation du sol.

Ce point de vue ne peut être admis.

En effet, on ne perdra pas de vue que l'entrée en vigueur du projet de plan arrêté par le Gouvernement le 16 juillet 1998 a eu pour conséquence de commencer à faire courir le délai précité de douze mois et, partant, de permettre l'application du régime qu'organise l'ordonnance du 29 août 1991 pendant cette période.

---

(1) Voir l'article 31, alinéa 2, deuxième phrase, de l'ordonnance.

(2) Voir l'article 123, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2, 1°, et l'article 127 de l'ordonnance. L'article 123, alinéa 3, ajoute que, dans les cas visés aux deux premiers alinéas, "la requête primitive fait l'objet, à la demande du requérant, d'une nouvelle décision qui, en cas de refus, ne peut plus être fondée sur (l'incompatibilité avec le projet de plan régional d'affectation du sol)".

En limitant à douze mois les effets particuliers qu'il attache au projet de plan régional d'affectation du sol, le législateur a voulu inciter le Gouvernement à arrêter définitivement le plan dans ce délai; en toute hypothèse, il a entendu éviter que des dispositions à l'état de simple projet ne se substituent au plan définitif qu'il incombe au Gouvernement d'arrêter (1).

Certes, aucune disposition n'empêche formellement le Gouvernement, après avoir adopté un premier projet de plan régional d'affectation du sol, d'en adopter un autre - voire encore d'autres par la suite.

Toutefois, il serait incompatible avec le système mis en place par le législateur que l'entrée en vigueur d'un nouveau projet ait pour conséquence d'ouvrir - éventuellement plusieurs fois de suite, voire même indéfiniment si chaque année le Gouvernement adopte un nouveau projet - un nouveau délai de douze mois pendant lequel s'appliqueraient les effets particuliers que l'ordonnance attache à un projet de plan régional d'affectation du sol.

Une telle solution risquerait d'avoir comme résultat que le plan définitif ne soit jamais établi et que les divers projets arrêtés par le Gouvernement se substi-

---

(1) Telle était également la raison d'être du système par lequel, sous l'empire de la loi du 29 mars 1962, la force obligatoire et la valeur réglementaire des projets de plans de secteur étaient limitées à une période déterminée (voir en ce sens l'avis et les arrêts précités de la section d'administration du Conseil d'Etat), système dont l'ordonnance s'est assez largement inspirée pour déterminer les effets du projet de plan régional d'affectation du sol.

tuent, le cas échéant indéfiniment, au plan définitif qui doit être établi.

Elle conduirait à faire peser sur les demandeurs de permis les effets du non-respect, par le Gouvernement, du délai qui lui est imparti pour arrêter le plan définitif.

Elle aboutirait aussi à proroger le délai de douze mois, alors que le législateur n'a nullement prévu une telle possibilité.

Il s'ensuit que, si le Gouvernement peut adopter un nouveau projet de plan régional d'affectation du sol, remplaçant celui qu'il avait arrêté le 16 juillet 1998, cela n'a pas - et ne peut pas avoir - pour effet d'ouvrir un nouveau délai de douze mois, pendant lequel s'appliqueraient les effets particuliers que l'ordonnance attache à un projet de plan régional d'affectation du sol.

Ces effets particuliers ne peuvent - théoriquement - s'appliquer au nouveau projet de plan, à compter de l'entrée en vigueur de celui-ci, que pendant la partie restant à courir du délai de douze mois suivant l'entrée en vigueur du projet arrêté le 16 juillet 1998 (1).

En l'occurrence, force est de constater que l'on approche de l'expiration du délai de douze mois suivant

---

(1) Après cette date le projet de plan conserve une valeur diminuée (voir à cet égard ce qui a été dit ci-dessus).

l’entrée en vigueur du projet arrêté le 16 juillet 1998 (1). L’on relève aussi que, vu les délais régissant la procédure d’élaboration du plan régional d’affectation du sol (2), celui-ci ne pourra être adopté et entrer en vigueur avant plusieurs mois suivant l’expiration du délai précité de douze mois.

Faire entrer en vigueur l’arrêté en projet avant l’expiration du délai de douze mois suivant l’entrée en vigueur du projet de plan arrêté le 16 juillet 1998 serait contraire à la sécurité juridique.

D’une part, pendant un temps très limité, le nouveau projet de plan produirait ses pleins et entiers effets pour, ensuite, ne plus produire que des effets atténués. D’autre part, les administrés pourraient avoir l’impression erronée que le nouveau projet produirait ses pleins et entiers effets durant une nouvelle période d’un an.

Aussi, mieux vaut faire en sorte que le projet d’arrêté n’entre pas en vigueur avant l’expiration du délai de douze mois suivant l’entrée en vigueur du projet de plan arrêté le 16 juillet 1998, de sorte qu’aucun des effets particuliers que l’ordonnance attache à un projet de plan régional d’affectation du sol ne s’y applique.

---

(1) Conformément à l’article 28, alinéa 4, de l’ordonnance du 29 août 1991, l’arrêté du 16 juillet 1998 est entré en vigueur quinze jours après sa publication au Moniteur belge, laquelle est intervenue le 19 août et le 1er septembre 1998.

(2) Voir l’article 28 de l’ordonnance du 29 août 1991.

Ceci implique que l’arrêté ne soit pas publié au Moniteur belge plus de quinze jours avant l’expiration du délai de douze mois suivant l’entrée en vigueur du projet arrêté le 16 juillet 1998.

Il s’ensuit également que l’article 3 de l’arrêté en projet doit être omis.

Comme un arrêté adoptant un projet de plan régional d’affectation du sol dépourvu de force obligatoire et de valeur réglementaire est dépourvu de caractère réglementaire au sens de l’article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat et ne doit pas être soumis à l’avis de la section de législation, celle-ci estime ne pas devoir examiner plus avant l’arrêté en projet.

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.

De brief en de aanhef zijn in nagenoeg dezelfde bewoordingen gesteld. In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"Considérant l'urgence motivée par la nécessité d'adopter sans retard le plan régional d'affectation du sol sous peine de permettre l'émergence d'une période de quasi vide juridique en matière planologique en Région de Bruxelles-Capitale;

Qu'un vide juridique risque de résulter de la conjonction des éléments suivants si aucune décision relative au plan régional d'affectation ne vient parer à l'expiration du délai de douze mois prenant cours à dater de l'entrée en vigueur du projet de plan régional d'affectation du sol du 16 juillet 1998, énoncé à l'article 31 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme :

- l'abrogation des effets réglementaires du Plan régional de développement du 3 mars 1995 par l'ordonnance du 16 juillet 1998;

- l'abrogation partielle du plan de secteur lors de l'adoption du plan régional de développement le 3 mars 1995;

- les abrogations implicites des plans particuliers d'affectation du sol dans la mesure où ils n'étaient pas conformes avec le plan régional de développement du 3 mars 1995;

Considérant qu'en vertu des articles 31 et 123 de l'ordonnance du 29 août 1991, le projet de Plan régional d'Affectation du Sol perdra sa valeur réglementaire et sa force obligatoire dans les douze mois de l'entrée en vigueur du projet de PRAS;

Considérant que le 16 juillet 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles a fait entrer en vigueur, à cette même date, les dispositions de l'ordonnance du 16 juillet 1998 portant abrogation des dispositions réglementaires du plan régional de développement qui régissaient jusqu'alors l'affectation du sol de l'ensemble du territoire régional;

Considérant que le 3 mars 1995, lorsque le Gouvernement a adopté le premier plan régional de développement, il a procédé à une série d'abrogations partielles du plan de secteur par référence au contenu du plan régional de développement sans pour autant insérer les nouvelles normes dans le corps du plan de secteur;

Que l'intention du Gouvernement était de toute évidence de supprimer tous les cas possible de contradiction entre les dispositions du plan de secteur et celles du plan régional de développement;

Que cependant la lecture du plan de secteur partiellement abrogé compte tenu de l'abrogation des dispositions réglementaires du plan régional de développement est un exercice excessivement complexe et hasardeux;

Considérant qu'en application de la théorie de l'abrogation implicite reconnue par le Conseil d'Etat (C.E. 10 sept. 1998, n° 75.710), l'ensemble des plans particuliers d'affectation du sol ont fait l'objet d'une abrogation implicite dans la mesure où ils n'étaient pas conformes avec le plan régional de développement;

Que ces plans doivent aujourd'hui être lus à la lumière des dispositions réglementaires du plan régional de développement (abrogées le 16 juillet 1998) pour déterminer lesquelles de leurs dispositions sont encore en vigueur;

Considérant que l'ensemble de ces éléments amène à la conclusion que peu de dispositions planologiques seront encore en vigueur pour régir les affectations et qu'une insécurité juridique résultera de l'extrême difficulté de déterminer quelles règles appliquées sur base des plans partiellement abrogés subsistants; qu'il est dès lors nécessaire que le présent projet de Plan régional d'Affectation du Sol soit adopté sans retard;".

*

* *

De onderzochte tekst stelt een nieuw ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan vast, dat het door de Regering op 16 juli 1998 vastgelegde ontwerp vervangt (1).

Artikel 31 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw bepaalt de gevolgen van een gewestelijk bestemmingsplan :

> "Het door de Executieve vastgestelde ontwerp-plan heeft dezelfde bindende kracht en dezelfde verordenende waarde als het definitieve plan.
>
> Het besluit van de Executieve dat het ontwerp-plan vaststelt, bepaalt van welke bepalingen van het vigerende gewestelijk bestemmingsplan, van de vigerende gemeentelijke ontwikkelingsplannen en van de vigerende bijzondere bestemmingsplannen de werking wordt geschorst wegens hun gebrek aan overeenstemming met het ontwerp-plan. Deze schorsing wordt opgeheven indien het gewestelijk bestemmingsplan niet in werking is getreden binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van het ontwerp-plan.

---

(1) Bepaalde gegevens in de aanhef van het ontworpen besluit, in het bijzonder de antwoorden op de bezwaarschriften, de opmerkingen en de adviezen die uitgebracht zijn over het op 16 juli 1998 vastgelegde ontwerpplan, en zelfs verschillende bepalingen van dat ontworpen besluit [zie bijvoorbeeld de eerste zin van artikel 1 en het begin van het opschrift ("gewestelijk bestemmingsplan") van de eerste bijlage], zouden de indruk kunnen wekken dat die tekst het gewestelijk bestemmingsplan definitief vastlegt. De gemachtigde van de Regering heeft evenwel bevestigd dat dát niet de strekking van de onderzochte tekst is, maar wel het opstellen van een nieuw ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan.

De bepalingen van het ontwerp-plan die niet overeenstemmen met de bepalingen die krachtens het tweede lid worden geschorst, hebben noch bindende kracht noch verordenende waarde." (1).

Andere bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 verbinden nog bijzondere gevolgen aan het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan :

1° artikel 116, § 4, eerste lid, 2°, verleent aan de gemachtigde ambtenaar de bevoegdheid een ongunstig advies uit te brengen over een vergunningsaanvraag voor een goed waarvoor geen bijzonder bestemmingsplan of verkavelingsvergunning bestaat, wanneer die aanvraag onverenigbaar is met het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan;

---

(1) Het ontwerp 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", dat door de gemachtigde van de regering aan de auditeur-rapporteur bezorgd is, beoogt dat artikel 31 aan te vullen met een als volgt geredigeerd lid :

"Het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar, het Stedenbouwkundig College en de Regering weigeren elke stedenbouwkundige vergunning of attest of verkavelingsvergunning of -attest die niet in overeenstemming is met de bepalingen die zijn geschorst krachtens het tweede lid of die niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van het ontwerpplan die krachtens het derde lid bindende kracht noch verordenende waarde hebben.".

2° artikel 118, § 3, eerste lid, bepaalt, ingeval het college van burgemeester en schepenen een vergunningsaanvraag ontvangt voor een goed waarvoor een bijzonder bestemmingsplan of een verkavelingsvergunning bestaat, dat "het college van burgemeester en schepenen (...) de vergunning (weigert) die, hoewel steunende op een bijzonder bestemmingsplan of op een niet-vervallen verkavelingsvergunning, onverenigbaar is met de voorschriften van een ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan of van gewestelijk bestemmingsplan dat in werking is getreden";

3° artikel 125, § 2, eerste lid, belast de gemachtigde ambtenaar ermee de vergunning te schorsen "... die, hoewel steunende op een bijzonder bestemmingsplan of op een niet-vervallen verkavelingsvergunning, onverenigbaar is met de voorschriften van een ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan of gewestelijk bestemmingsplan dat in werking is getreden".

Uit artikel 31, tweede lid, tweede zin, uit artikel 123, eerste lid, 2°, tweede lid, 1°, en derde lid, en uit artikel 127 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 volgt dat die verschillende aan het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan verbonden gevolgen slechts gedurende twaalf maanden te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het ontwerp van toepassing zijn.

Indien, na het verstrijken van de genoemde termijn van twaalf maanden, het definitieve plan niet in werking getreden is, verliest het ontwerpplan de bindende kracht en verordenende waarde die het voorheen had (1). Het ontwerpplan verliest evenwel niet alle waarde. Zo blijft het gelden als voorbereidende fase in de procedure die leidt tot het definitieve plan, voor zover de omstandigheden in de loop van de tijd niet zodanig veranderd zijn dat dat plan niet meer kan worden beschouwd als eindpunt in een procedure waarvan het ontwerp de eerste fase was. Indien geen enkele wets- of verordeningsbepaling zich hiertegen verzet, kan dat ontwerp overigens een gegeven vormen waarbij de opvatting van de overheden over de goede plaatselijke ordening tot uiting gebracht wordt.

---

(1) De ordonnantie van 29 augustus 1991 bepaalt niet uitdrukkelijk dat het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan slechts gedurende twaalf maanden vanaf de inwerkingtreding ervan bindende kracht en verordenende waarde heeft. Deze regeling vloeit evenwel logischerwijs voort uit artikel 31, tweede lid, tweede zin, artikel 123, eerste lid, 2°, tweede lid, 1°, en derde lid, en uit artikel 127 van de ordonnantie (vergelijk mutatis mutandis met de rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State in verband met de beperking in de tijd van de bindende kracht en de verordenende waarde van ontwerpen van gewestplan onder de gelding van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw : zie inzonderheid advies A. 26.110/III-9-754, gepubliceerd in Administration publique (trim.), 1980-1981, blz. 132 en volgende, alsmede de overvloedige rechtspraak die geciteerd wordt door F. HAUMONT, L'urbanisme, Région wallonne, Larcier, 1996, nrs. 104 en 105).

De voorschriften van de van kracht zijnde plannen die zijn geschorst omwille van hun niet-overeenstemming met het ontwerpplan krijgen bovendien opnieuw bindende kracht en verordenende waarde (1), en de beslissingen houdende een weigering of een vernietiging van een vergunning op grond van de onverenigbaarheid van het verzoek met het ontwerp-plan, vervallen (2).

Volgens de gemachtigde van de Regering kunnen voor de onderzochte tekst, die een nieuw ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan vaststelt, gedurende twaalf maanden, te rekenen vanaf de inwerkingtreding ervan, dezelfde gevolgen gelden als die welke de ordonnantie koppelt aan een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan.

Met dat standpunt kan niet ingestemd worden.

Er mag inderdaad niet uit het oog worden verloren dat met de inwerkingtreding van het ontwerpplan dat op 16 juli 1998 door de Regering is vastgesteld, de voornoemde termijn van twaalf maanden is beginnen lopen en daardoor derhalve gedurende die periode de toepassing van de door de ordonnantie van 29 augustus 1991 ingestelde regeling mogelijk geworden is.

---

(1) Zie artikel 31, tweede lid, tweede zin, van de ordonnantie.

(2) Zie artikel 123, eerste lid, 2°, en tweede lid, 1°, en artikel 127 van de ordonnantie. Artikel 123, derde lid, bepaalt voorts dat voor de gevallen bedoeld in de eerste twee leden "over de oorspronkelijke aanvraag, op verzoek van de aanvrager, een nieuwe beslissing (wordt) genomen, die bij weigering niet meer op (de niet-overeenstemming met het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan) gegrond mag zijn".

Door de bijzondere rechtsgevolgen die door de wetgever gekoppeld worden aan het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan te beperken tot twaalf maanden, heeft hij de Regering ertoe willen aanzetten het plan binnen die termijn definitief vast te stellen; hij heeft in elk geval willen vermijden dat bepalingen die zich nog in een loutere ontwerpfase bevinden in de plaats zouden treden van het definitieve plan dat door de Regering behoort te worden vastgesteld (1).

Uiteraard kan de Regering door geen enkele bepaling formeel verhinderd worden om na een eerste ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan te hebben goedgekeurd, er een ander - of zelfs nog andere achteraf - goed te keuren.

Het zou hoe dan ook onverenigbaar zijn met de door de wetgever ingestelde regeling, mocht bij de inwerkingtreding van een nieuw ontwerp een nieuwe termijn van twaalf maanden ingaan - mogelijk zelfs verschillende of een onbepaald aantal termijnen achter elkaar, indien de Regering elk jaar opnieuw een nieuw ontwerp goedkeurt - gedurende welke de bijzondere rechtsgevolgen van toepassing zouden zijn, die door de ordonnantie gekoppeld worden aan een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan.

---

(1) Dat was tevens de bestaansreden van de regeling waarbij, onder de gelding van de wet van 29 maart 1962, de bindende kracht en de verordenende waarde van de ontwerpen van gewestplannen beperkt bleef tot een welbepaalde periode (zie in dat verband het advies en de voornoemde arresten van de afdeling administratie van de Raad van State), op welke regeling de ordonnantie in ruime mate heeft gesteund om de gevolgen van het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan te bepalen.

Zulk een oplossing zou kunnen resulteren in een situatie waarbij het definitieve plan nooit wordt vastgesteld en de verschillende ontwerpen die door de Regering worden vastgesteld, in de plaats treden, in voorkomend geval voor onbepaalde duur, van het uiteindelijke plan dat behoort te worden vastgesteld.

De vergunningaanvragers zouden daardoor de gevolgen moeten dragen van de niet-naleving door de Regering van de termijn die haar wordt toegemeten om het definitieve plan vast te stellen.

Die oplossing zou ook kunnen leiden tot een verlenging van de termijn van twaalf maanden, daar waar de wetgever geenszins in zulk een mogelijkheid heeft voorzien.

Daaruit volgt dat de Regering weliswaar een nieuw ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan kan goedkeuren ter vervanging van het plan dat zij op 16 juli 1998 heeft vastgesteld, maar dat daardoor niet een nieuwe termijn van twaalf maanden ingaat - en ook niet kan ingaan - gedurende welke dezelfde bijzondere gevolgen van toepassing zouden zijn als die welke de ordonnantie verbindt aan een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan.

Die bijzondere gevolgen kunnen - in theorie - alleen maar van toepassing zijn op het nieuwe ontwerpplan,

te rekenen vanaf de inwerkingtreding ervan, voor het overblijvende gedeelte van de termijn van twaalf maanden, volgend op de inwerkingtreding van het ontwerp dat is vastgesteld op 16 juli 1998 (1).

In casu valt op te merken dat de termijn van twaalf maanden volgend op de inwerkingtreding van het ontwerpplan dat op 16 juli 1998 (2) is vastgesteld bijna verstreken is. Er behoort ook rekening te worden gehouden met het feit dat, gelet op de termijnen die gelden voor het opmaken van het gewestelijk bestemmingsplan (3), dit plan pas verscheidene maanden na het verstrijken van de voornoemde termijn van twaalf maanden zal kunnen worden goedgekeurd en in werking treden.

Het zou indruisen tegen de rechtszekerheid het ontworpen besluit in werking te doen treden vóór het verstrijken van de termijn van twaalf maanden volgend op de inwerkingtreding van het ontwerpplan dat is vastgesteld op 16 juli 1998.

Enerzijds zou het nieuwe ontwerpplan gedurende een zeer beperkte termijn volledige uitwerking hebben, en dan

---

(1) Na die datum behoudt het ontwerpplan nog een beperkte waarde (zie in dat verband hetgeen hiervoor is gezegd).

(2) Overeenkomstig artikel 28, vierde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, is het besluit van 16 juli 1998 in werking getreden vijftien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, die op 19 augustus en 1 september 1998 heeft plaatsgevonden.

(3) Zie artikel 28 van de ordonnantie van 29 augustus 1991.

vervolgens, alleen nog maar gedeeltelijke uitwerking hebben. Anderzijds zouden de bestuursonderhorigen de verkeerde indruk kunnen krijgen dat het nieuwe ontwerp volledige uitwerking zou hebben gedurende een nieuwe tijdspanne van één jaar.

Het zou dan ook beter zijn ervoor te zorgen dat het ontwerpbesluit niet in werking treedt vóór het einde van de termijn van twaalf maanden volgend op de inwerkingtreding van het ontwerpplan dat is vastgesteld op 16 juli 1998, zodat geen van de bijzondere gevolgen die door de ordonnantie gekoppeld worden aan een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan daarop van toepassing zou zijn.

Dat impliceert dat het besluit niet méér dan vijftien dagen vóór het einde van de termijn van twaalf maanden volgend op de inwerkingtreding van het ontwerp dat op 16 juli 1998 is vastgesteld in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Daaruit volgt eveneens dat artikel 3 van het ontworpen besluit dient te vervallen.

Aangezien een besluit tot goedkeuring van een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan zonder bindende kracht en verordenende waarde geen reglementair besluit is in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en niet om advies behoort te worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving, is deze van oordeel dat ze het ontworpen besluit niet verder hoeft te onderzoeken.

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	président de chambre, kamervoorzitter,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	P. GOTHOT, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
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 M. P. BROUWERS, référendaire.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN