

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-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 15 octobre 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 programme d'action prioritaire "crystal" situé sur le territoire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean", a donné le 20 octobre 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 oktober 1999 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 het Brussels Hoofdstedelijk gewest "ter goedkeuring van het prioritair actieprogramma "crystal" gelegen op het grondgebied van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek", heeft op 20 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

L'arrêté en projet tend à adopter le programme d'action prioritaire d'un quartier situé sur le territoire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean.

La question se pose de savoir s'il s'agit d'un "arrêté réglementaire" au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, c'est-à-dire d'un arrêté dont le projet doit être soumis à la section de législation.

Il convient, à cet égard, de rappeler que, selon l'article 67ter de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, l'établissement de programmes d'action prioritaire est décidé en vue de "permettre dans certains quartiers la réalisation de projets d'intérêt public".

En l'espèce, comme le fait apparaître le préambule de l'arrêté en projet, le programme d'action prioritaire dont l'adoption est envisagée est destiné à permettre la réalisation du projet d'extension de l'entreprise Eurocall dans le quartier dont il s'agit, ce projet étant considéré comme étant d'intérêt public "en raison de sa nature d'élément moteur de la réurbanisation de l'îlot".

En vertu de l'article 67quater de la même ordonnance, "le programme d'action prioritaire indique notamment, pour la partie du territoire qu'il détermine", d'une part, "l'affectation détaillée du sol et les prescriptions qui s'y rapportent" et, d'autre part, "les mesures d'aménagement de l'espace public et les prescriptions qui s'y rapportent". La même disposition ajoute que le programme d'action

.../...

prioritaire "est accompagné d'un exposé des motifs, sans valeur réglementaire".

Il importe encore de signaler que, d'après l'article 67nonies, alinéa 1er, de l'ordonnance précitée, "le programme d'action prioritaire a force obligatoire et valeur réglementaire dans les dispositions qui sont mentionnées dans le programme d'action prioritaire comme ayant cette force et cette valeur".

Compte tenu de ce qui précède, l'article 1er de l'arrêté en projet dispose que le programme d'action prioritaire dont l'adoption est envisagée comporte deux documents, l'un, à valeur indicative, intitulé "exposé des motifs", et l'autre, à valeur réglementaire, intitulé "plan d'affectation".

Incontestablement, le document intitulé "exposé des motifs" ne présente de caractère réglementaire ni au sens de l'ordonnance du 29 août 1991, ni à celui de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Quant au document intitulé "plan d'affectation", la circonstance qu'il soit considéré comme ayant valeur réglementaire au sens de l'ordonnance du 29 août 1991 ne signifie pas nécessairement que les prescriptions qu'il contient sont de nature réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En l'espèce, elles ne le sont pas. Etant uniquement conçues pour régler l'aménagement d'un quartier bien déterminé et figurant dans un arrêté dont la seule finalité est de permettre la réalisation d'un projet d'intérêt public

.../...

nommément désigné, elles n'ont, en effet, pas de caractère suffisamment général pour pouvoir être qualifiées de "réglementaires" au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (1).

En conclusion, l'arrêté en projet n'est pas de ceux qui doivent être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

(1) On ne peut transposer, en l'espèce, l'enseignement de plusieurs arrêts par lesquels la section d'administration du Conseil d'Etat a estimé que, lorsqu'un Gouvernement modifie un plan de secteur en vue de permettre la réalisation d'un projet bien précis à un endroit déterminé et arrête, à cette occasion, des prescriptions particulières s'écartant de celles qui sont normalement applicables, ces prescriptions doivent être considérées comme "réglementaires" au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (voir notamment les arrêts Marlier et Dubois, n° 51.472 du 1er février 1995, et Wellens et consorts, n° 56.194 du 10 novembre 1995). En effet, de telles prescriptions ne peuvent, à cet égard, être comparées à celles que contient un programme d'action prioritaire : outre qu'il existe une différence sensible d'échelle, la modification d'un plan de secteur, fût-elle partielle, doit être fonction des besoins de l'aménagement du territoire de l'ensemble du secteur (C.E., arrêts de Massol de Rebetz et consorts, n° 65.324 du 18 mars 1997, et Commune d'Oupeye et consorts, n° 77.163 du 24 novembre 1998), et non pas seulement des parcelles pour laquelle la modification du plan est faite, tandis qu'un programme d'action prioritaire a pour seul but de régler l'aménagement d'un quartier bien déterminé, en vue d'y permettre la réalisation d'un ou de plusieurs projets nommément désignés.

Het ontworpen besluit beoogt de goedkeuring van het prioritair actieprogramma van een wijk gelegen op het grondgebied van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek.

De vraag rijst of het een "reglementair besluit" betreft als bedoeld in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met andere woorden een besluit waarvan het ontwerp aan de afdeling wetgeving dient te worden voorgelegd.

Er behoort in dat verband eraan te worden herinnerd dat volgens artikel 67ter van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, over prioritaire actieprogramma's wordt beslist opdat "projecten van openbaar nut (...) in bepaalde wijken tot stand kunnen komen".

Zoals uit de aanhef van het ontworpen besluit blijkt, is het prioritair actieprogramma waarvan de goedkeuring wordt nagestreefd, in casu bedoeld om het ontwerp tot uitbreiding van de onderneming Eurocall in de wijk waarvan sprake te kunnen verwezenlijken, aangezien dat project wordt geacht van openbaar nut te zijn "omwille van de stuwende kracht die het aan de vernieuwende stadsontwikkeling kan geven".

Krachtens artikel 67quater van dezelfde ordonnantie "(vermeldt) het prioritair actieprogramma (...) onder meer voor het gedeelte van de perimeter die het bepaalt", enerzijds "de gedetailleerde bestemming van de bodem en de voorschriften die erop betrekking hebben" en, anderzijds,

.../...

"de voorschriften inzake de aanleg van de openbare ruimte en de voorschriften die erop betrekking hebben". Dezelfde bepaling voegt daaraan toe dat bij het prioritair actieprogramma "een memorie van toelichting" gaat die geen verordenende waarde heeft.

Voorts behoort erop gewezen te worden dat volgens artikel 67nonies, eerste lid, van de voornoemde ordonnantie "het prioritair actieprogramma (...) bindende kracht en verordenende waarde (heeft) wat betreft de bepalingen die in het prioritair actieprogramma deze bindende kracht en verordenende waarde hebben".

Gelet op wat voorafgaat, bepaalt artikel 1 van het ontworpen besluit dat het prioritair actieprogramma waarvan de goedkeuring wordt nagestreefd, twee documenten inhoudt, namelijk een informatief document, "memorie van toelichting" genaamd, en een rechtsgeldig document "bestemmingsplan" genaamd.

Het lijdt geen twijfel dat het document dat de naam "memorie van toelichting" draagt, niet van verordenende aard is, noch in de zin van de ordonnantie van 29 augustus 1991, noch in die van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

.../...

De omstandigheid dat het document met de naam "bestemmingsplan" geacht wordt verordenende waarde te hebben in de zin van de ordonnantie van 29 augustus 1991, betekent daarom nog niet dat de bepalingen ervan van verordenende aard zijn in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In het onderhavige geval zijn ze het niet. Doordat die bepalingen uitsluitend geconcipieerd zijn om de aanleg van een welbepaalde wijk te regelen en opgenomen worden in een besluit dat er enkel toe strekt een project van openbaar nut te realiseren dat bij naam wordt genoemd, zijn ze immers niet voldoende algemeen om ze te bestempelen als "reglementair" in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (1).

-
- (1) De lering uit verschillende arresten waarin de afdeling administratie van de Raad van State geoordeeld heeft dat, wanneer een Regering een gewestplan wijzigt met het oog op de verwezenlijking van een welbepaald project op een welbepaalde plaats en te dien einde bijzondere voorschriften uitvaardigt die afwijken van die welke gewoonlijk van toepassing zijn, die voorschriften moeten worden geacht reglementair te zijn in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (zie inzonderheid de arresten Marlier en Dubois, nr. 51.472 van 1 februari 1995, en Wellens c.s., nr. 56.194 van 10 november 1995), mag in het onderhavige geval niet worden getransponeerd. Dergelijke voorschriften mogen in dezen immers niet vergeleken worden met die welke vervat liggen in een prioritair actieprogramma : naast het feit dat er tussen beide een aanzienlijk verschil bestaat wat de afmetingen betreft, moet de wijziging, zelfs een gedeeltelijke, van een gewestplan afgestemd zijn op de noden inzake ruimtelijke ordening van het gewest in zijn geheel (R.v.St., arresten de Massol de Rebetz c.s., nr. 65.324 van 18 maart 1997, en gemeente Oupeye c.s., nr. 77.163 van 24 november 1998), en niet alleen van de terreinen waarvoor het plan wordt gewijzigd, terwijl een prioritair actieprogramma er enkel toe strekt de inrichting van een welbepaalde wijk te regelen, ten einde er de verwezenlijking van een of meer bij naam genoemde projecten mogelijk te maken.

De conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit niet van die aard is dat het aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden voorgelegd.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J.-M. FAVRESSE,

assesseur de la
section de législation,
assessor 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 rédi-
gée et exposée par M. P. BROUWERS,
référendaire.

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.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se 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