

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 31.014/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 31.014/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
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 11 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "adoptant le plan régional d'affectation du sol", a donné le 28 mars 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 11 december 2000 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan", heeft op 28 maart 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Comme l'indique la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat adressée au Conseil d'Etat, certaines des dispositions en projet permettent d'assurer la "reconversion" de zones entières du plan régional d'affectation du sol (ci-après : "P.R.A.S.") par le biais de plans particuliers d'affectation du sol (ci-après : "P.P.A.S.").

Le P.R.A.S. peut établir un régime permettant à un P.P.A.S. de "reconvertir" certaines de ses zones mais à la condition qu'il donne suffisamment d'indications sur le type d'affectation qui peut être envisagé lors de ladite "reconversion".

A défaut, le régime mis en place s'analyserait, en réalité, comme un mécanisme de modification du P.R.A.S. par le biais de P.P.A.S., mécanisme que n'autorise pas l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

S'exposent, à cet égard, à critique, les prescriptions suivantes du cahier des prescriptions urbanistiques littérales : 8.3, alinéa 3; 9.1, alinéa 2; 14, alinéa 3; et 19, alinéa 3.

2. L'un des objectifs majeurs du P.R.A.S. en projet consiste en la limitation de l'expansion des bureaux sur le territoire régional. Cette politique est mise en oeuvre notamment par les dispositions portant sur les bureaux dans

.../...

les prescriptions littérales du plan relatives à l'affectation du sol, spécialement dans les zones d'habitation à prédominance résidentielle (1.2), les zones d'habitation (2.2), les zones mixtes (3.2), les zones de forte mixité (4.1), les zones d'industries urbaines (5.4) et dans les zones administratives (7.1). Aux termes de la prescription générale 0.14, la superficie de plancher des bureaux dans les zones d'habitat et de mixité est limitée par l'indication d'un solde disponible dans les "mailles" figurées sur la carte des soldes des superficies de bureaux admissibles (ci-après dénommée : "CASBA") (1).

L'examen de la mise en oeuvre de cette intention suscite les questions suivantes.

-
- (1) Le préambule de l'arrêté en projet énonce à cet égard que le P.R.A.S. "respecte les principes énoncés dans le plan régional de développement" (point II, alinéa 6, du préambule), lequel, toujours aux termes du préambule, reposait notamment sur le principe de "l'arrêt de la diffusion du bureau dans l'ensemble de la ville par la désignation de centres préférentiels pour l'accueil des bureaux" (point II, alinéa 1er, cinquième tiret, du préambule). Le même préambule précise que "le renforcement de la protection du logement et l'arrêt de la diffusion du bureau se traduisent notamment :
- au travers des prescriptions graphiques de la carte des affectations du sol, par la reconnaissance de zones d'habitation à prédominance résidentielle et de zones d'habitation;
 - par la protection des intérieurs d'îlots;
 - par une carte des surfaces des bureaux admissibles.
- Que le présent plan régional d'affectation du sol impose ainsi le respect d'un quota strict de bureaux par maille afin d'assurer une protection efficace du logement".

.../...

a) Certaines des dispositions relatives à l'affectation du sol portant sur les bureaux sont distinguées de celles qui concernent les équipements d'intérêt collectif ou de service public, les soumettant à des régimes différents (2). La disposition 8 vise d'ailleurs spécialement les zones d'équipement collectif ou de service public. Or, la définition donnée dans le glossaire à ces fonctions ne permettent pas de les distinguer complètement. C'est ainsi que le bureau y est défini comme étant notamment un "local affecté (...) aux travaux de gestion ou d'administration (...) d'un service public" et que l'équipement d'intérêt collectif ou de service public y reçoit la qualification suivante :

"Construction ou installation qui est affecté à l'accomplissement d'une mission d'intérêt général ou public, notamment les services des pouvoirs locaux, les immeubles abritant les assemblées parlementaires et leurs services, les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de culte reconnus et de morale laïque.

-
- (2) Voyez par exemple les dispositions 1.2., alinéas 1er et 2, 2.2, alinéas 1er et 2, 3.2, alinéas 1er et 2, 4.1, 5.3 et 5.4, qui soumettent les bureaux d'une part et les équipements collectifs ou de service public d'autre part à des régimes différents. La disposition 6 traite notamment des équipements d'intérêt collectif ou de service public sans traiter des bureaux; la disposition 9.3 procède de manière inverse. La disposition 7 ne prévoit pas de régime différent, mais elle distingue les uns et les autres. En outre, la prescription générale 0.7 permet à l'autorité de s'écarter dans la mesure indiquée, des dispositions relatives à l'affectation du sol. Elle n'est applicable qu'aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, et pas aux bureaux (voyez toutefois, sur cette prescription générale, l'observation générale figurant ci-dessous, sous b)).

.../...

Sont également considérés comme de l'équipement d'intérêt collectif ou de service public, les missions diplomatiques, les postes consulaires de carrière des Etats reconnus par la Belgique ainsi que les représentations des entités fédérées ou assimilées de ces Etats.

Sont exclus les locaux de gestion ou d'administration des autres services publics."

Ces définitions devraient être plus précises, afin notamment de mieux faire apparaître la distinction entre ces deux catégories et en évitant en tout cas qu'au sens du P.R.A.S., un local destiné à la gestion ou à l'administration d'un équipement d'intérêt collectif ou de service public puisse être rangé à la fois dans l'une et dans l'autre de ces catégories.

Il est vrai que le troisième alinéa de la définition de l'équipement d'intérêt collectif ou de service public exclut de cette notion les locaux de gestion et d'administration des services publics autres que ceux énumérés aux alinéas 1er et 2. On pourrait en déduire que seuls les locaux visés à ces deux premiers alinéas sont soumis aux dispositions relatives aux équipements d'intérêt collectif ou de service public et qu'ils ne seraient pas soumis au régime des bureaux. S'agissant des locaux affectés aux travaux de gestion ou d'administration d'un service public, le régime des bureaux ne serait dès lors applicable qu'à ceux de ces locaux qui concernent des services publics autres que ceux visés aux alinéas 1er et 2. Si telle est l'intention du Gouvernement, il devrait indiquer les motifs qui, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, justifient cette différence de traitement entre des catégories comparables d'équipements d'intérêt

.../...

collectif ou de services publics; les critères de distinction utilisés doivent bien entendu être objectifs et pertinents au regard des finalités de l'ordonnance du 29 août 1991. Si cette distinction était maintenue, elle devrait apparaître aussi dans la définition du bureau figurant dans le glossaire en n'y visant que les bureaux des services publics exclus de la notion d'équipement d'intérêt collectif ou de services publics.

En outre, la définition de cette dernière notion devrait être mieux rédigée en évitant de recourir à la technique d'une énumération exemplative, formulée par l'usage de l'adverbe "notamment" au premier alinéa (3), qui rend incertain le point de savoir si telle ou telle construction ou installation tombe dans un régime ou dans l'autre. Il y aurait lieu aussi d'indiquer à l'alinéa 3 le sort des locaux de gestion et d'administration des autres services d'intérêt collectif, et pas seulement ceux "des autres services publics" (4).

b) La prescription générale 0.7 relative aux équipements d'intérêt collectif ou de service public permet à l'autorité de s'écarter, dans certaines limites, des dispositions relatives à l'affectation du sol. Aux termes de la prescription générale 0.1, "Les présentes prescriptions

(3) Les versions française et néerlandaise ne concordent pas sur ce point : le mot "notamment" n'a pas la même signification que le mot "meer bepaald".

(4) On peut par ailleurs se demander s'il n'y a pas une discordance entre le texte français, où il est question de "services publics", et le texte néerlandais, qui utilise le terme "overheidsdiensten".

générales sont applicables dans l'ensemble des zones du plan, nonobstant les limites et restrictions édictées dans les prescriptions particulières relatives à celles-ci."

Or, les prescriptions particulières 1.2, alinéa 1er, 2.2, alinéa 1er, 3.2, alinéa 1er, 4.1, alinéa 1er, 5.3, alinéa 1er, et 6.2, alinéa 1er, contiennent également des dispositions précisant la mesure dans laquelle il est admis de déroger, dans chacune des zones concernées, aux affectations principales au profit des équipements d'intérêt collectif ou de service public.

Les conditions dans lesquelles la prescription 0.7 admet cette dérogation ("dans la mesure où [les équipements] sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant") sont comparables à celles dans lesquelles les dispositions particulières admettent l'affectation à ces équipements (5); les dispositions particulières ajoutent toutefois d'autres conditions, portant sur la superficie pouvant être affectée à ces équipements.

La question se pose dès lors de savoir quelle portée il convient de donner à la prescription générale 0.7.

Si elle est interprétée comme rappelant les conditions, figurant aussi dans les dispositions particulières, de compatibilité avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain

(5) Voyez les conditions émises sous les n^{os} 1.5, 2.5, 3.5, 4.5, 5.6 et 6.5.

environnant (6), elle est inutile et on n'aperçoit pas en quoi elle s'appliquerait "nonobstant les limites et restrictions édictées dans les prescriptions particulières", comme l'indique la prescription générale 0.1.

Si en revanche, comme cette dernière disposition semble le suggérer, la prescription 0.7 est interprétée comme permettant de s'écarter des dispositions limitatives supplémentaires des prescriptions particulières, ce sont ces dernières qui sont privées de sens.

L'articulation entre la prescription générale 0.7 et les prescriptions relatives aux équipements d'intérêt collectif ou de service public figurant dans les dispositions particulières devrait être mieux assurée.

OBSERVATIONS PARTICULIERES SUR LES PRESCRIPTIONS FIGURANT DANS LE CAHIER DES PRESCRIPTIONS URBANISTIQUES LITTERALES

A. Prescriptions générales relatives à l'ensemble des zones

Prescription 0.1

Selon l'alinéa 2, "Les prescriptions des plans inférieurs antérieurs à l'entrée en vigueur du plan ne peuvent faire obstacle à l'application des prescriptions générales du plan."

(6) Dans cette interprétation, on peut regretter que les conditions d'admission des équipements d'intérêt collectif et de service public soient rédigées de manière non identique, mais simplement comparable.

Cette disposition appelle les deux observations ci-après.

1. La disposition est à mettre en rapport avec la jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'Etat selon laquelle un plan d'affectation du sol abroge implicitement les dispositions des plans inférieurs existants qui ne sont pas conformes à ses prescriptions (7). En l'espèce, ceci signifie que le P.R.A.S. abrogera implicitement les dispositions des P.P.A.S. non conformes à ses prescriptions (8).

Selon la section d'administration du Conseil d'Etat, une telle solution résulte de la hiérarchie des plans établie par l'ordonnance précitée.

L'abrogation des dispositions des P.P.A.S. existants qui ne sont pas conformes au P.R.A.S. s'opérera donc de plein droit, en application de la susdite ordonnance du 29 août 1991.

Le Gouvernement n'a pas à régler la question de l'abrogation implicite des dispositions des P.P.A.S. antérieurs à l'entrée en vigueur du P.R.A.S.; il est dépourvu de tout pouvoir normatif en la matière.

(7) Voir spécialement l'arrêt A.S.B.L. Front commun des groupements de défense de la nature, n° 75.710 du 10 septembre 1998, A.P.T., 1998, p. 201, avec des extraits du rapport et de l'avis de l'auditeur I. KOVALOVSKY; Aménagement-Environnement, 1999, p. 55, note M. QUINTIN; J.T., 1999, p. 63, note D. LAGASSE.

(8) Qu'il s'agisse de prescriptions générales relatives à l'ensemble des zones ou de prescriptions particulières, propres aux diverses zones.

Il n'a notamment pas le pouvoir d'insérer dans le P.R.A.S. - lequel, il convient de le rappeler, a, en vertu de l'article 33 de l'ordonnance précitée, "force obligatoire et valeur réglementaire" - des dispositions qui tentent de préciser la portée de l'abrogation implicite des dispositions des P.P.A.S. existants qui ne sont pas conformes au P.R.A.S. ou, pour reprendre les termes utilisés dans la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat, d'"apporter toute la clarté voulue" en la matière.

En conséquence, la disposition qu'il est envisagé d'insérer à l'alinéa 2 de la prescription à l'examen du P.R.A.S. en projet excède les pouvoirs du Gouvernement et doit donc être omise.

Cette disposition n'ayant pas sa place dans un arrêté réglementaire, il n'appartient pas à la section de législation du Conseil d'Etat d'examiner si "le libellé retenu illustre correctement la portée du principe de l'abrogation implicite généré par les prescriptions générales du P.R.A.S. sur les P.P.A.S. existants".

2. Il résulte encore de la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat que l'auteur du projet s'interroge sur l'incidence des prescriptions générales du P.R.A.S. - à tout le moins de certaines d'entre elles - sur les P.P.A.S. qui seront adoptés après l'entrée en vigueur du P.R.A.S.

La note indique, à ce sujet, que "l'on peut considérer que certaines prescriptions générales du plan constituent des données essentielles de celui-ci".

.../...

Il est rappelé, à cet égard, que l'article 50 de l'ordonnance précitée détermine les conditions auxquelles un P.P.A.S peut déroger au P.R.A.S.

L'une de ces conditions consiste en ce que le P.P.A.S. ne peut porter atteinte aux "données essentielles" du P.R.A.S.

Ladite ordonnance ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "données essentielles" du P.R.A.S. au sens de l'article 50.

Rien n'empêche le Gouvernement d'indiquer expressément dans le P.R.A.S. que certaines de ses prescriptions doivent être considérées comme étant des "données essentielles" au sens de l'article 50 de l'ordonnance, auxquelles un P.P.A.S. ne peut pas déroger. Cela n'exclurait cependant pas que d'autres prescriptions, non expressément qualifiées d'essentielles, puissent être considérées comme telles en application de l'ordonnance précitée.

Ceci étant, en l'état actuel du dossier, la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas saisie d'un texte en ce sens. Elle ne peut donc examiner la question plus avant.

Prescription 0.3

En ce qui concerne les exceptions à la règle selon laquelle les actes et travaux envisagés dans des zones d'espaces verts sont soumis aux mesures particulières de

.../...

publicité, n'y a-t-il pas lieu d'ajouter l'hypothèse d'actes ou de travaux conformes à un plan de gestion arrêté sur la base de l'article 4, alinéa 2, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ?

Prescription 0.4

La section de législation s'interroge sur le sens que revêt à l'alinéa 2, 2°, in fine, le membre de phrase "à moins qu'ils portent sur des travaux de gestion du réseau hydrographique".

Prescriptions 0.9 et 0.10

A l'alinéa 3 de la prescription 0.9, la section de législation observe que le texte néerlandais utilise deux concepts, soit ceux de "gebruik" et de "bestemming" là où le texte français en utilise trois : "utilisation", "destination" et "affectation".

En ce qui concerne la prescription 0.10, les textes français et néerlandais concordent, mais alors qu'à l'alinéa 1er, il est question de "réutilisation" ou de "wedergebruik", aux alinéas 2 et 3, il est fait état de "réaffectation" dans le texte français et de "andere bestemming" et "herbestemming" dans le texte néerlandais.

.../...

Non seulement les textes français et néerlandais doivent concorder en ce qui concerne la terminologie utilisée, mais en outre, il faut se garder d'user dans un même texte de concepts différents si ceux-ci ont la même signification.

Prescription 0.10

Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, il n'y a pas de raison de limiter l'application de la prescription à l'examen aux cas où la modification envisagée nécessite des travaux. Le texte sera revu en conséquence.

Prescription 0.12

Au 2°, compte tenu de l'hypothèse envisagée par cette disposition et de ses autres conditions d'application, on se demande s'il est bien nécessaire d'ajouter que l'activité ou l'entreprise concernée doit être "exercée de manière isolée".

En toute hypothèse, si le Gouvernement estimait utile de maintenir cette condition, il conviendrait de formuler celle-ci en des termes plus précis.

Prescription 0.14

La prescription à l'examen doit être lue en même temps que la CASBA à laquelle elle fait référence.

.../...

La CASBA divise le territoire régional en un certain nombre de périmètres, dénommés "mailles".

Pour chacune des mailles :

- 1° d'une part, a été évaluée la superficie des bureaux existants situés en zone d'habitat ou en zone de mixité;
- 2° d'autre part, le Gouvernement a déterminé la superficie admissible de bureaux dans ces zones.

En prenant ces données comme point de départ, la CASBA indique quel est, pour les zones d'habitat et les zones de mixité de chaque maille, le solde de superficie admissible de bureaux. Selon les cas, ce solde est positif ou négatif.

Les dispositions relatives à la CASBA appellent les observations suivantes :

a) La prescription 0.14 doit faire apparaître avec plus de clarté que la règle établie consiste à déterminer des soldes, positifs ou négatifs, de superficies de bureaux admissibles (9).

b) Les soldes que fixe la CASBA sont, par nature, appelés à évoluer.

(9) L'article 1er, 7°, de l'arrêté en projet, qui fait mention de "la carte des soldes de bureaux existants et admissibles", doit aussi être revu.

Ceci emporte plusieurs conséquences.

- D'une part, les soldes indiqués sur la version actuelle de la carte devront, le cas échéant, être revus pour tenir compte de la situation de fait existant au moment de l'adoption du plan en projet.

- D'autre part, le plan en projet doit indiquer expressément que les soldes qu'il fixe ont un caractère évolutif et définir les circonstances dont dépend cette évolution. Il importe de souligner que c'est au plan lui-même - et non pas à une simple circulaire, comme l'envisagent actuellement les autorités régionales - qu'il appartient de régler ces questions.

Pour assurer l'efficacité et le respect du système envisagé, des mesures doivent être prévues afin de suivre l'évolution des soldes et de permettre à tous les intéressés d'en être informés. A cette fin, doit être mis en place un dispositif destiné à centraliser les informations pertinentes en la matière et à tenir les soldes continuellement à jour.

c) Pour la détermination des soldes de superficies de bureaux admissibles, le plan en projet prend en considération, non seulement les locaux que le glossaire range dans la définition du mot "bureau", mais aussi ceux qui sont affectés à des activités de production de biens immatériels.

Pour éviter toute équivoque, il conviendrait de préciser, dans la définition du mot "bureau" que donne le glossaire, que, pour la détermination des soldes de superficies de bureaux admissibles, les locaux affectés à des

.../...

activités de production de biens immatériels sont assimilés aux bureaux.

En outre, il y aurait lieu de passer en revue l'ensemble des prescriptions urbanistiques qu'établit le plan en projet pour s'assurer que, là où il est fait référence à la CASBA, le texte s'applique, non seulement aux bureaux au sens strict, mais aussi aux locaux affectés à des activités de production de biens immatériels. Ceci implique parfois qu'il est nécessaire d'apporter des modifications au texte (10).

Prescription 0.15

Comme le relève la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat, eu égard à la disposition que l'ordonnance du 14 décembre 2000 a insérée à l'article 117, alinéa 2, de l'ordonnance précitée du 29 août 1991, la prescription 0.15 n'a, aujourd'hui, plus de raison d'être.

Cette prescription sera donc omise.

-
- (10) Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, en ce qui concerne l'alinéa 4 de la prescription 0.9 :
- dans la première phrase, il convient d'insérer les mots "ou d'activités de production de biens immatériels" entre les mots "de bureaux" et "sont autorisés";
 - dans la seconde phrase, les mots "ou aux activités de production de biens immatériels" doivent être insérés entre les mots "aux bureaux" et "est toutefois".

.../...

Prescription 0.16

Il convient d'observer qu'aucune mention des cartes de la situation existante, - et pas seulement la mention du "tracé du bâti" -, n'a de valeur réglementaire (11). Il y a donc lieu d'omettre les mots "et de la situation existante".

C. Prescriptions particulières relatives aux zones de mixité

Prescription 4.4

1. A l'alinéa 1er, 1°, comme en ont convenu les délégués du gouvernement, le texte doit faire mention de la présence d'un ou de plusieurs immeubles dégradés et à l'abandon ou d'un ou de plusieurs terrains en friche.

En outre, le texte gagnerait à préciser ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par "terrain en friche".

2. En ce qui concerne l'alinéa 2, 3°, comme l'indique la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat, la question se pose de savoir si le "maximum de 25 % affectés au bureau" s'applique aux bureaux des "services intégrés aux entreprises" dont fait mention la prescription 5.2, 2°.

Le texte sera clarifié sur ce point.

(11) C.E., arrêt Hertigers, n° 38.872 du 27 février 1992.

D. Prescriptions particulières relatives aux zones d'industries

Prescription 5.4

Comme le relève la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat, on peut se demander si la condition prévue au 3° est bien nécessaire, dès lors que l'application de la prescription 5.4 suppose l'existence d'un P.P.A.S., lequel doit faire l'objet de mesures de publicité.

Prescriptions 5.5 et 6.3

Comme le relève la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat, la définition du mot "accessoire" que donne le glossaire rend inutile la précision selon laquelle le logement doit être complémentaire aux fonctions principales de la zone.

Les mots "complémentaire et" seront donc omis.

E. Prescriptions particulières relatives aux autres zones d'activités

Prescription 8.2

Le mot "généralement" rend cette prescription peu précise.

.../...

En outre, on n'aperçoit pas, en l'espèce, quelle en est l'utilité.

Mieux vaut donc l'omettre.

La même observation vaut pour les prescriptions 12, alinéa 2, et 13, alinéa 4, ainsi que pour la définition du mot "accessoire" que donne le glossaire.

Prescription 9.1

A l'alinéa 3, il conviendrait de préciser le type d'affectation qui peut être envisagé en cas de modification de la destination d'immeubles existants.

Prescription 9.2

1. Selon l'article 6, § 3bis, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour (...) la coopération entre les chemins de fer, d'une part, et les sociétés de transport urbain et vicinal, d'autre part, en vue de la coordination et de la promotion du transport public".

C'est seulement à l'issue de cette concertation que pourront être déterminées les mesures d'aménagement requises, en zone de chemin de fer, pour assurer la coordination entre réseaux et moyens de transport en commun.

.../...

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour la prescription 26.2

2. La section de législation se demande quelle est l'intention de l'auteur du texte lorsqu'il fait mention, à l'alinéa 2, 2°, de la prescription examinée, de mesures d'aménagement concernant la "signalisation" (12).

F. Prescriptions particulières relatives aux zones d'espaces verts et aux zones agricoles

Prescription 15

La disposition à l'examen est beaucoup trop vague.

Elle ne permet pas de déterminer le type d'actes et de travaux qui peuvent, le cas échéant, être autorisés en zone forestière.

Le texte sera donc précisé.

Prescription 15bis

Les zones auxquelles s'applique la prescription à l'examen sont établies au pourtour des "bois et forêts".

(12) Il est rappelé que les règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports sont, en vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence de l'autorité fédérale.

Pour éviter toute discussion à propos de l'identification et de la localisation de ces zones, il conviendrait que le plan précise ce qu'il y a lieu d'entendre par "bois et forêts".

I. Prescriptions particulières relatives aux voiries et aux transports en commun

1. Selon l'article 26, alinéa 2, 3°, de l'ordonnance précitée, le P.R.A.S. indique "les mesures d'aménagement des principales voies de communication".

Il résulte de cette disposition qu'en ce qui concerne les mesures d'aménagement des voies de communication, le P.R.A.S. doit se limiter aux principales de ces voies (13).

A cet égard, on relève que :

a) selon la prescription 25.1, alinéa 1er,

"Le réseau des voiries du plan est constitué uniquement du réseau primaire des voiries comprenant les autoroutes, les voies métropolitaines et les voies principales.";

(13) A propos de l'indication des principales voies de communication dans les plans de secteur, voir C.E., arrêts A.S.B.L. Wavre-urbanisme et environnement, n° 28.059 du 10 juin 1987; A.S.B.L. Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde, n° 32.833 du 27 juin 1989; Pierson et consorts, n° 83.531 du 19 novembre 1999; Lebichot et consorts, n° 86.047 du 16 mars 2000.

b) selon la prescription 26.1, alinéa 1er,

"Le réseau des transports en commun du plan est constitué uniquement du réseau primaire des transports en commun comprenant :

- les lignes de chemin de fer;
- les itinéraires en site indépendant".

Toutefois, à lire l'ensemble des prescriptions qui figurent au littera I, il n'apparaît pas que celles-ci s'appliqueraient uniquement au "réseau primaire des voiries" et au "réseau primaire des transports en commun".

Certaines de ces prescriptions s'appliquent même exclusivement à des voiries ou itinéraires de transports en commun qui ne sont pas inclus dans les "réseaux primaires" précités.

L'ensemble du littera I sera revu pour se limiter à la détermination des mesures d'aménagement des principales voies de communication.

2. Un certain nombre des dispositions à l'examen se limitent à déterminer des objectifs assez vagues et généraux.

On peut notamment citer, sur ce point, les prescriptions 24.3, 25.1, alinéa 2, et 25.3 (14).

(14) En ce qui concerne les prescriptions 24.3 et 25.3, la section de législation relève aussi qu'elles font assez largement double emploi.

Ayant, en vertu de l'article 33 de l'ordonnance précitée, force obligatoire et valeur réglementaire, le P.R.A.S. ne peut se contenter de dresser un catalogue d'objectifs pour l'aménagement des principales voies de communication.

Il doit fixer des règles suffisamment précises et prévisibles.

Le texte sera revu en conséquence.

3. Le titre VII du règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-capitale, que le Gouvernement a arrêté le 3 juin 1999, contient des prescriptions applicables aux actes et travaux relatifs à la voirie par terre, à ses accès et à ses abords.

Certaines des prescriptions en projet font double emploi avec ces prescriptions.

Ainsi en va-t-il, par exemple, de la prescription 27.3, qui fait double emploi avec l'article 12 du titre VII du règlement précité.

Le texte sera revu en conséquence.

4. En ce qui concerne les voiries, le plan en projet prévoit l'existence de "zones à réorganiser".

.../...

Selon la prescription 25.7, dans ces zones, "des plans de déplacement seront mis en oeuvre en concertation avec la Ville de Bruxelles et les communes concernées".

La prescription 25.7 détermine les objectifs à poursuivre lors de l'établissement des plans de déplacement envisagés.

Le régime ainsi mis en place est critiquable.

D'une part, comme indiqué dans l'observation n° 1, en ce qui concerne les mesures d'aménagement des voies de communication, le P.R.A.S. doit se limiter aux principales de ces voies. Il n'a donc pas à prévoir de disposition tendant à régler l'ensemble de la problématique du déplacement dans des parties du territoire auquel il s'applique.

D'autre part, pour ce qui est des principales voies de communication, il appartient au P.R.A.S. de fixer lui-même les mesures d'aménagement de ces voies. Le Gouvernement ne peut donc prévoir que ces mesures seront fixées ultérieurement, et qui plus est dans des instruments - des "plans de déplacement" établis "en concertation avec la Ville de Bruxelles et les communes concernées" - qui ne sont prévus par aucune disposition législative.

5. Selon les termes de la prescription 28.1, la "zone d'études du projet de gare et de la zone d'intérêt régional à aménagement différé" "constitue le cadre d'études" à réaliser.

.../...

L'annonce d'études à réaliser n'a pas sa place dans un plan qui, tel le P.R.A.S., a force obligatoire et valeur réglementaire.

La zone envisagée et les dispositions qui s'y rapportent doivent donc être omises.

6. La carte des transports en commun fait mention d'une "zone à réserver pour infrastructure souterraine".

On se demande quelles sont les prescriptions propres à cette zone.

Si de telles prescriptions ne sont pas envisagées, la zone précitée doit être omise de la carte.

J. Programmes des zones d'intérêt régional

Plusieurs des programmes à l'examen fixent une limite pour l'augmentation de la superficie de planchers affectée aux bureaux. Il s'agit normalement d'une augmentation "par rapport à la situation de fait du P.R.A.S."; dans un cas - celui de la zone d'intérêt régional n° 5 - la limite fixée l'est "par rapport à la situation de fait observée le 31 décembre 1999".

Certains programmes prévoient aussi l'obligation de réserver à certaines affectations - en particulier celle de logement - une superficie minimale dans la zone.

.../...

Il y a lieu, sur ce point, de faire les observations ci-après.

1. La référence à "la situation de fait du P.R.A.S." et, plus encore, à "la situation de fait observée le 31 décembre 1999", risque de susciter des difficultés, s'agissant de déterminer le contenu exact de cette situation.

2. Les données à prendre en considération pour l'application des règles à l'examen sont, par nature, appelées à évoluer.

Il est, à cet égard, renvoyé, mutatis mutandis, à l'observation faite au sujet de la prescription 0.14 et du caractère évolutif des soldes fixés par la CASBA.

L. Glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques

Activités de production de biens immatériels

La section de législation se demande à quels types d'"activités de production de biens immatériels" le texte fait référence lorsqu'il mentionne les mots "ou encore relevant des technologies de l'environnement".

.../...

Bureau

Sont exclus de la définition que donne le glossaire du bureau, les locaux affectés à l'exercice des professions médicales et paramédicales. Cette exclusion pose le problème de savoir dans quelle catégorie d'affectations entrent les locaux destinés à l'exercice de ces professions.

Construction

Comme le relève la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat, on se demande si la définition de ce terme est bien nécessaire à la compréhension du P.R.A.S.

Maille

Comme le relève la note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat, la définition du mot "maille" doit être revue pour refléter plus adéquatement le contenu du régime de la "CASBA".

OBSERVATIONS FINALES

1. Les prescriptions figurant dans le cahier des prescriptions urbanistiques littérales appellent les remarques finales suivantes, qui sont exemplatives :

a) une relecture du texte s'impose en vue de corriger diverses fautes de grammaire : ainsi dans la prescription

.../...

- 0.11, "nécessaire" doit être mis au pluriel; il en est de même, dans la prescription 4.4 in fine, des mots "au bureau" ou encore, dans la définition des mots "activités industrielles" dans le glossaire, des mots "source d'énergie"; dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire : "Toegestaan zijn alleen" au lieu de "Mogen enkel worden toegelaten". Ceci vaut pour les prescriptions 10, 11 et 13;
- b) le sens correct des mots doit être respecté : ainsi, dans la prescription 26.5, 3°, le mot "rives" est utilisé en lieu et place du mot "côté";
 - c) des expressions obscures ou le jargon doivent être évités : ainsi l'expression "report modal", dans la prescription 27.1, alinéa 1er, peut être remplacée plus simplement par le "passage";
 - d) dans la prescription 0.13, il faut lire "Les travaux d'infrastructure souterrains ...";
 - e) les anglicismes, même francisés, seront évités : "business to business" et "service pré-presse";
 - f) l'auteur du texte doit veiller à l'usage univoque des concepts qu'il utilise aussi bien dans le texte des prescriptions urbanistiques littérales que dans les définitions du glossaire, tant en français qu'en néerlandais : les mots "logement" -au singulier et au pluriel- et "habitation" se croisent au fil du texte et correspondent, selon le cas, aux mots néerlandais "woning(en)" ou "huisvesting"; de telles variations lexicales sont sources d'insécurité juridique;

.../...

g) il serait utile d'annexer une liste des abréviations utiles à la compréhension des textes : notamment la "ZIR".

2. La prescription 15bis doit être renumérotée en supprimant la mention du "bis", de telle sorte qu'elle devienne la prescription 16, la numérotation des prescriptions suivantes étant adaptée en conséquence.

Lorsqu'à l'intérieur d'une phrase des subdivisions s'imposent, la division doit se faire non pas en tirets mais en 1°, 2°, si ceux-ci étant eux-mêmes subdivisés en a), b).

Sous "J. Programmes des zones d'intérêt régional", en ce qui concerne les ZIR n°s 6 et 14, la division comportant des ronds noirs doit être remplacée par une division en 1°, 2°, etc. La même remarque vaut pour le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques, en ce qui concerne la définition des termes "Bureau" et "Maillage vert".

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals blijkt uit de nota die de kabinets-directeur van de Staatssecretaris aan de Raad van State heeft gericht, maken sommige van de ontworpen bepalingen het mogelijk volledige gebieden van het gewestelijk bestemmingsplan (hierna te noemen : "GBP") door middel van bijzondere bestemmingsplannen (hierna te noemen : "BBP") "om te vormen".

Het GBP kan een regeling invoeren op grond waarvan een BBP bepaalde gebieden van dat plan kan "omvormen" maar alleen wanneer in het GBP voldoende aanwijzingen staan omtrent het type van bestemming dat bij die "omvorming" kan worden overwogen.

Zo niet, zou de ingevoerde regeling in feite neerkomen op een mechanisme tot wijziging van het GBP via BBP's, een mechanisme dat niet toegestaan is krachtens de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

In dit verband dient kritiek te worden geleverd op de volgende voorschriften die voorkomen in de stedenbouwkundige tekstvoorschriften : 8.3, derde lid; 9.1, tweede lid; 14, derde lid, en 19, derde lid.

.../...

2. Een van de hoofddoelstellingen van het ontworpen GBP bestaat erin de uitbreiding van de kantoorruimte op het grondgebied van het Gewest te beperken. Die beleidsoptie krijgt concrete gestalte, onder meer in de bepalingen betreffende de kantoren in de tekstvoorschriften van het plan betreffende de bodembestemming, inzonderheid in de woongebieden met residentieel karakter (1.2), de typische woongebieden (2.2), de gemengde gebieden (3.2), de sterk gemengde gebieden (4.1), de gebieden voor stedelijke industrie (5.4) en de administratiegebieden (7.1). Naar luid van algemeen voorschrift 0.14 is de vloeroppervlakte voor kantoren in de woongebieden en in de gemengde gebieden beperkt door de vermelding van een beschikbaar saldo in de "mazen" die voorkomen op de kaart met het saldo van toelaatbare kantooroppervlakten (hierna te noemen : "KTKO") (1).

-
- (1) In de aanhef van het ontworpen besluit staat in dat verband dat het GBP "de principes eerbiedigt van het gewestelijk ontwikkelingsplan" (punt II, zesde lid, van de aanhef), welk plan, steeds volgens de bewoordingen van de aanhef, onder meer steunt op het principe van "het tegenhouden van de verspreiding van de kantoorfunctie in de stad door prioritaire gebieden voor de vestiging van kantoren af te bakenen" (punt II, eerste lid, vijfde streepje, van de aanhef). In dezelfde aanhef wordt aangegeven dat "de verhoogde bescherming van de huisvesting en de stopzetting van de verspreiding van de kantoren inzonderheid tot uiting komt in :
- de grafische voorschriften van de bodembestemmingskaart door de woongebieden met residentieel karakter en de typische woongebieden te erkennen;
 - de bescherming van de binnenterreinen van huizenblokken;
 - een kaart van de toelaatbare kantooroppervlakten;
- Dat dit gewestelijk bestemmingsplan aldus verplicht een streng kantoorquotum per maas na te leven, zodat de huisvesting doeltreffend wordt beschermd".

.../...

Het onderzoek van de wijze waarop dat voornemen wordt uitgevoerd, geeft aanleiding tot de volgende vragen.

a) Er wordt een onderscheid gemaakt tussen sommige bepalingen betreffende de bodembestemming in verband met kantoren en die betreffende de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten; voor beide gelden immers verschillende regelingen (2). Bepaling 8 heeft trouwens in het bijzonder betrekking op de gebieden voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten. Door de definities die in het glossarium van deze functies worden gegeven, kunnen ze evenwel niet volledig van elkaar worden onderscheiden. Zo wordt het kantoor daar gedefinieerd als een "lokaal bestemd (...) voor beheers- of administratiewerkzaamheden van (...) een openbare dienst", terwijl de voorziening van collectief belang of van openbare diensten daarin de volgende definitie krijgt :

-
- (2) Zie bijvoorbeeld de bepalingen 1.2., eerste en tweede lid, 2.2, eerste en tweede lid, 3.2, eerste en tweede lid, 4.1, 5.3 en 5.4, waarbij verschillende regelingen worden ingevoerd voor de kantoren, enerzijds, en voor de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, anderzijds. Bepaling 6 heeft onder meer betrekking op de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten maar niet op de kantoren. Voor bepaling 9.3 geldt het omgekeerde. Bepaling 7 voorziet niet in verschillende regelingen, maar maakt toch een onderscheid tussen beide. Voorts maakt algemeen voorschrift 0.7 het voor de overheid mogelijk om in de aangegeven mate af te wijken van de bepalingen betreffende de bodembestemming. Dat algemeen voorschrift is alleen van toepassing op de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten en niet op de kantoren (zie echter, wat dit algemeen voorschrift betreft, de algemene opmerking die hierna onder b) wordt gemaakt).

.../...

"Bouwwerk of installatie bestemd voor de uitvoering van een opdracht van algemeen of openbaar belang, meer bepaald de diensten van de plaatselijke besturen, de gebouwen waarin de parlementaire vergaderingen en hun diensten gehuisvest zijn, de scholen, de culturele, sportieve, sociale en gezondheidsvoorzieningen, alsmede de voorzieningen voor erkende erediensten en lekenmoraal.

Worden eveneens beschouwd als voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, de diplomatieke zendingen, de consulaire beroepsposten van de door België erkende Staten, alsmede de vertegenwoordigingen van de gefedereerde of gedecentraliseerde entiteiten van die Staten.

Zijn uitgesloten, de lokalen voor het beheer of het bestuur van de andere overheidsdiensten".

Die definities moeten nauwkeuriger zijn, inzonderheid om het onderscheid tussen die beide categorieën beter tot uiting te laten komen, daarbij moet in elk geval vermeden worden dat een lokaal dat bestemd is voor het beheer of het bestuur van een voorziening van collectief belang of van openbare diensten, in de zin van het GBP, geacht kan worden zowel in de ene categorie als in de andere thuis te horen.

In het derde lid van de definitie van de voorziening van collectief belang of van openbare diensten wordt weliswaar gesteld dat de lokalen voor het beheer of het bestuur van andere overheidsdiensten dan die vermeld in het eerste en het tweede lid niet onder dat begrip vallen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat alleen voor de in het eerste en het tweede lid bedoelde lokalen de bepalingen betreffende de voorzieningen van collectief belang of van

.../...

openbare diensten gelden en dat de regeling voor de kantoren niet op die lokalen van toepassing is. Wat betreft de lokalen die bestemd zijn voor werkzaamheden in verband met het beheer of het bestuur van een openbare dienst, zou de regeling voor de kantoren bijgevolg alleen van toepassing zijn op die lokalen die gebruikt worden door andere openbare diensten dan die bedoeld in het eerste en het tweede lid. Als dat de bedoeling van de Regering is, zou zij de redenen moeten opgeven die in het licht van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van non-discriminatie voldoende grond opleveren voor deze verschillende behandeling van vergelijkbare categorieën van voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten. De gebruikte onderscheidingscriteria dienen uiteraard objectief en relevant te zijn in het licht van de doeleinden van de ordonnantie van 29 augustus 1991. Als de Regering dit onderscheid wil behouden, moet ze dat ook laten blijken uit de definitie van het kantoor die in het glossarium voorkomt, door daarin alleen te verwijzen naar de kantoren van de openbare diensten die niet onder het begrip voorziening van collectief belang of van openbare dienst vallen.

Overigens zou de definitie van laatstgenoemd begrip beter worden gesteld zonder gebruik te maken van de techniek van de enuntiatieve opsomming, wat blijkt uit het woord "notamment" dat in het eerste lid van de Franse tekst wordt gebezigd (3), aangezien zulks onduidelijkheid doet ontstaan

(3) De Nederlandse en de Franse tekst stemmen wat dit punt betreft, niet volledig overeen. De woorden "meer bepaald" hebben niet dezelfde betekenis als het woord "notamment".

omtrent de vraag of een welbepaalde constructie of installatie onder deze of gene regeling valt. In het derde lid zou voorts moeten worden aangegeven hoe het zit met de lokalen voor het beheer of het bestuur van de andere diensten van collectief belang en niet alleen van "de andere overheidsdiensten" (4).

b) Krachtens algemeen voorschrift 0.7 betreffende de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten kan de overheid binnen bepaalde grenzen afwijken van de bepalingen betreffende de bodembestemming. Algemeen voorschrift 0.1 bevat de volgende bepaling : "Deze algemene voorschriften zijn van toepassing op al de gebieden van het plan, ongeacht de grenzen en beperkingen bepaald in de bijzondere voorschriften die erop van toepassing zijn."

De bijzondere voorschriften 1.2, eerste lid, 2.2, eerste lid, 3.2, eerste lid, 4.1., eerste lid, 5.3, eerste lid, en 6.2, eerste lid, bevatten echter eveneens bepalingen waarin wordt aangegeven in welke mate het toegestaan is om, in elk van de betrokken gebieden, af te wijken van de hoofdbestemming ten voordele van de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten.

(4) Hierbij rijst overigens ook de vraag of de betekenis van de term "overheidsdiensten" uit de Nederlandse tekst volledig samenvalt met die van de uitdrukking "services publics" uit de Franse tekst.

De voorwaarden waaronder die afwijking wordt toegestaan krachtens voorschrift 0.7 ("voor zover [die voorzieningen] verenigbaar zijn met de hoofdbestemming van het betrokken gebied en met de kenmerken van het omliggend stedelijk kader") zijn vergelijkbaar met die waaronder een bestemming voor die voorzieningen krachtens de bijzondere bepalingen wordt toegestaan (5). In de bijzondere bepalingen worden daaraan echter nog andere voorwaarden toegevoegd, betreffende de oppervlakte die voor die voorzieningen kan worden bestemd.

De vraag rijst dan ook welke draagwijdte aan algemeen voorschrift 0.7 moet worden gegeven.

Als dat voorschrift wordt uitgelegd als een herhaling van de in de bijzondere bepalingen vermelde voorwaarden van verenigbaarheid met de hoofdbestemming van het betrokken gebied en met de kenmerken van het omliggend stedelijk kader (6), is dat voorschrift nutteloos en is niet duidelijk hoe het van toepassing zou kunnen zijn "ongeacht de grenzen en beperkingen bepaald in de bijzondere voorschriften", zoals aangegeven in algemeen voorschrift 0.1.

(5) Zie de voorwaarden vermeld onder de nummers 1.5, 2.5, 3.5, 4.5, 5.6 en 6.5.

(6) In die interpretatie kan worden betreurd dat de voorwaarden waaronder voorzieningen van collectief belang en van openbare diensten worden toegestaan, niet op identieke wijze maar gewoon op vergelijkbare wijze zijn geredigeerd.

Als voorschrift 0.7, zoals algemeen voorschrift 0.1 lijkt aan te geven, daarentegen wordt uitgelegd als een bepaling die het mogelijk maakt af te wijken van de beperkende aanvullende bepalingen van de bijzondere voorschriften, dan worden die bijzondere voorschriften doelloos.

Algemeen voorschrift 0.7 en de bepalingen betreffende de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten die in de algemene voorschriften voorkomen, dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN BETREFFENDE DE VOORSCHRIFTEN VERVAT
IN HET KOHIER MET DE STEDENBOUWKUNDIGE TEKSTVOORSCHRIFTEN

A. Algemene voorschriften voor alle gebieden

Voorschrift 0.1

Het tweede lid luidt als volgt : "De voorschriften van de lagere plannen die dateren van vóór de inwerkingtreding van het plan mogen de toepassing van de algemene voorschriften niet verhinderen.".

Die bepaling geeft aanleiding tot de twee volgende opmerkingen.

1. Die bepaling moet in verband worden gebracht met de rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State dat een bestemmingsplan de impliciete opheffing

.../...

inhoudt van de bepalingen van de bestaande lagere plannen die niet overeenstemmen met de voorschriften van dat bestemmingsplan (7). In casu betekent zulks dat het GBP de bepalingen van de BBP's die niet met de voorschriften van het GBP overeenstemmen impliciet zal opheffen (8).

Volgens de afdeling administratie van de Raad van State vloeit zulks voort uit de hiërarchie van de plannen die bij de voormelde ordonnantie is ingesteld.

De bepalingen van de bestaande BBP's die niet overeenstemmen met het GBP zullen dan ook van rechtswege worden opgeheven met toepassing van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991.

Het komt de Regering niet toe de kwestie van de impliciete opheffing van de bepalingen van de BBP's die van voor de inwerkingtreding van het GBP dateren te regelen. Ze heeft terzake geen enkele regelgevende bevoegdheid.

-
- (7) Zie inzonderheid het arrest Vereniging zonder winstoogmerk Gemeenschappelijk Verbond van de Verenigingen voor natuurbescherming, nr. 75.710 van 10 september 1998, A.P.T., 1998, blz. 201, met uittreksels uit het verslag en het advies van auditeur I. KOVALOVSKY; Aménagement-Environnement, 1999, blz. 55, met noot van M. QUINTIN; J.T., 1999, blz. 63, met noot van D. LAGASSE.
- (8) Ongeacht of het gaat om algemene voorschriften voor alle gebieden dan wel om bijzondere voorschriften die voor verscheidene gebieden gelden.

.../...

De Regering is inzonderheid niet bevoegd om in het GBP - dat, er zij aan herinnerd, krachtens artikel 33 van de voormelde ordonnantie "bindende kracht en verordenende waarde" heeft - bepalingen op te nemen die ertoe strekken de draagwijdte te verduidelijken van de impliciete opheffing van de niet met het GBP overeenstemmende bepalingen van de bestaande BBP's of, met de woorden die de kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris in zijn nota gebruikt, terzake "alle gewenste duidelijkheid te scheppen".

Bijgevolg gaat de bepaling die de Regering overweegt op te nemen als tweede lid van het onderzochte voorschrift van het ontworpen GBP de bevoegdheid van de Regering te buiten, en dient die bepaling te vervallen.

Aangezien die bepaling niet op haar plaats is in een verordeningsbesluit, staat het niet aan de afdeling wetgeving van de Raad van State om na te gaan of de gehanteerde bewoordingen juist aangeven wat de reikwijdte is van het beginsel van de impliciete opheffing van bepalingen van de bestaande BBP's door de algemene voorschriften van het GBP.

2. Uit de nota van de kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris blijkt voorts dat de steller van het ontwerp zich afvraagt welke gevolgen de algemene voorschriften van het GBP - of althans sommige van die algemene voorschriften - hebben voor de BBP's die na de inwerking-treding van het GBP worden aangenomen.

.../...

In de nota staat in dat verband dat er van uit kan worden gegaan dat sommige algemene voorschriften van het plan wezenlijke gegevens vormen van dat plan.

In dat verband wordt erop gewezen dat artikel 50 van de voormelde ordonnantie de voorwaarden bepaalt waaronder een BBP van het GBP mag afwijken.

Een van die voorwaarden is dat het BBP geen afbreuk mag doen aan de "wezenlijke gegevens" van het GBP.

In de voormelde ordonnantie wordt niet aangegeven wat in de zin van artikel 50 moet worden verstaan onder "wezenlijke gegevens" van het GBP.

Niets belet de Regering om in het GBP uitdrukkelijk aan te geven dat bepaalde van de voorschriften ervan moeten worden beschouwd als "wezenlijke gegevens" in de zin van artikel 50 van de ordonnantie, waarvan geen enkel BBP mag afwijken. Zulks zou evenwel niet uitsluiten dat andere voorschriften, die niet uitdrukkelijk als wezenlijk worden bestempeld, met toepassing van de voormelde ordonnantie toch aldus kunnen worden beschouwd.

Al bij al, is bij de afdeling wetgeving van de Raad van State bij de huidige stand van het dossier geen tekst in die zin aanhangig. De afdeling wetgeving kan die kwestie dan ook niet nader onderzoeken.

.../...

Voorschrift 0.3

Wat betreft de uitzonderingen op de regel dat handelingen en werken die in groengebieden gepland worden onderworpen zijn aan de speciale regels van openbaarmaking, rijst de vraag of ook niet het geval moet worden vermeld van handelingen of werken die in overeenstemming zijn met een beheersplan dat vastgelegd is op basis van artikel 4, tweede lid, 1°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 oktober 2000 betreffende de instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde fauna en flora.

Voorschrift 0.4

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk wat de betekenis is van de zinsnede "tenzij zij betrekking hebben op werken voor het beheer van het hydrografisch net" in het tweede lid, 2°, in fine.

Voorschriften 0.9 en 0.10

De afdeling wetgeving merkt op dat in het derde lid van voorschrift 0.9 in de Nederlandse tekst twee begrippen worden gebruikt, namelijk "gebruik" en "bestemming", terwijl er in de Franse tekst drie worden gebruikt : "utilisation", "destination" en "affectation".

.../...

De Nederlandse en Franse tekst van voorschrift 0.10 stemmen overeen, maar in het eerste lid is er sprake van "wedergebruik" en "réutilisation", terwijl in het tweede en het derde lid de woorden "andere bestemming", "herbestemming" en "réaffectation" worden gebruikt.

Niet alleen moeten de Nederlandse en Franse tekst overeenstemmen wat de gebruikte terminologie betreft, maar bovendien mag in dezelfde tekst niet met verschillende begrippen worden gewerkt als die dezelfde betekenis hebben.

Voorschrift 0.10

De gemachtigden van de regering zijn het ermee eens dat er geen reden is om het onderzochte voorschrift alleen toe te passen op de gevallen waarin de beoogde wijziging werken vergt. De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Voorschrift 0.12

Gelet op het in deze bepaling beoogde geval en op de erin vastgestelde voorwaarden waaronder dat geval van toepassing kan zijn, rijst de vraag of het noodzakelijk is in onderdeel 2° ook te bepalen dat het bewuste beroep of het bewuste bedrijf "afzonderlijk wordt uitgeoefend".

.../...

Indien de Regering van oordeel is dat het nuttig is deze voorwaarde te handhaven, dient ze in ieder geval duidelijker te worden geformuleerd.

Voorschrift 0.14

Het onderzochte voorschrift moet worden gelezen tezamen met de KTKO waarnaar wordt verwezen.

Op de KTKO is het gewestelijk grondgebied onderverdeeld in een aantal gebieden, "mazen" genoemd.

Voor elk van deze mazen :

- 1° is enerzijds een schatting gemaakt van de oppervlakte van de bestaande kantoren die opgenomen zijn in een woongebied of een gemengd gebied;
- 2° heeft de Regering anderzijds de toelaatbare kantooroppervlakte in die gebieden bepaald.

Als deze gegevens als uitgangspunt worden genomen, wordt op de KTKO, voor de woongebieden en de gemengde gebieden van elke maas, het saldo van de toelaatbare kantooroppervlakte aangegeven. Naargelang van het geval is dit saldo positief of negatief.

Over de bepalingen betreffende de KTKO dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

.../...

a) In voorschrift 0.14 dient duidelijker te worden aangegeven dat de vastgestelde regel erin bestaat positieve of negatieve saldi van de toelaatbare kantooroppervlakten (9) te bepalen.

b) De saldi die door de KTKO worden bepaald veranderen vanzelfsprekend.

Dit heeft verschillende gevolgen.

- Enerzijds moeten de saldi die op de huidige versie van de kaart worden aangegeven, in voorkomend geval worden herzien om rekening te houden met de feitelijke situatie die bestaat op het ogenblik waarop het ontworpen plan wordt aangenomen.

- Anderzijds moet in het ontworpen plan uitdrukkelijk worden bepaald dat de saldi die het plan vaststelt kunnen veranderen en moeten de omstandigheden worden aangegeven waarvan een verandering afhangt. Er dient te worden onderstreept dat deze kwesties moeten worden geregeld in het plan zelf - en niet in een gewone circulaire, zoals de gewestelijke overheden nu van plan zijn.

(9) Artikel 1, 7°, van het ontworpen besluit, waarin gewag wordt gemaakt van de "kaart van de toelaatbare en bestaande kantooroppervlakten", moet eveneens worden herzien.

Met het oog op de doeltreffendheid en de inachtneming van de beoogde regeling moeten er maatregelen worden uitgewerkt om de verandering van de saldi op te volgen en alle belangstellenden kennis ervan te laten nemen. Te dien einde moet een regeling worden uitgewerkt om de relevante gegevens terzake te centraliseren en de saldi voortdurend bij te houden.

c) Voor de bepaling van de saldi van de toelaatbare kantooroppervlakte wordt in het ontworpen plan niet alleen rekening gehouden met de lokalen waarvan sprake is in de omschrijving van de term "kantoor" die gegeven wordt in het glossarium, maar ook met de lokalen die bestemd zijn voor activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen.

Om alle verwarring te vermijden, dient in de omschrijving van de term "kantoor" in het glossarium te worden vermeld dat, voor de bepaling van de saldi van de toelaatbare kantooroppervlakten, de lokalen die bestemd zijn voor activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen gelijkgesteld worden met kantoren.

Bovendien moeten alle stedenbouwkundige voorschriften die vastgesteld worden in het ontworpen plan overlopen worden om zich ervan te vergewissen dat, daar waar sprake is van de KTKO, de tekst niet alleen van toepassing is op de kantoren strikt genomen, maar eveneens op de lokalen die bestemd zijn voor activiteiten voor de vervaar-

.../...

diging van immateriële goederen. Dit impliceert soms dat in de tekst wijzigingen moeten worden aangebracht (10).

Voorschrift 0.15

Zoals opgemerkt wordt in de nota van de kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris, heeft voorschrift 0.15 thans geen reden van bestaan meer, gelet op de bepaling die bij de ordonnantie van 14 december 2000 ingevoegd is in artikel 117, tweede lid, van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991.

Dit voorschrift dient derhalve te vervallen.

Voorschrift 0.16

Er dient te worden opgemerkt dat geen enkele vermelding van de kaarten van de bestaande toestand, - en niet alleen de vermelding van "het tracé van de bebouwing" -

-
- (10) Zo bijvoorbeeld, wat het vierde lid van voorschrift 0.9 betreft :
- dienen in de eerste zin, tussen de woorden "voor kantoren" en "zijn toegelaten", de woorden "of voor activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen" te worden ingevoegd;
 - dienen in de tweede zin, tussen de woorden "voor kantoren" en de woorden "wordt evenwel", de woorden "of voor activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen" te worden ingevoegd.

.../...

regelgevend is (11). De woorden "en van de bestaande toestand" moeten derhalve vervallen.

C. Bijzondere voorschriften betreffende de gebieden met gemengd karakter

Voorschrift 4.4

1. De gemachtigden van de regering zijn het ermee eens dat in de tekst van het eerste lid, 1°, melding moet worden gemaakt van de aanwezigheid van een of meerdere vervallen en verlaten gebouwen of van een of meerdere braakliggende terreinen.

Bovendien moet in de tekst worden verduidelijkt wat precies dient te worden verstaan onder "braakliggend terrein".

2. Zoals in de nota van de kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris wordt aangegeven, rijst de vraag, wat betreft het tweede lid, 3°, of het maximum van 25% dat bestemd is voor kantoren geldt voor de kantoren van "de in ondernemingen geïntegreerde diensten" waarvan sprake is in voorschrift 5.2, 2°.

De tekst dient op dat punt te worden verduidelijkt.

(11) R.v.St., arrest Hertigers, nr. 38.872 van 27 februari 1992.

D. Bijzondere voorschriften betreffende de industriegebieden

Voorschrift 5.4

Zoals in de nota van de kabinetsdirecteur van de Staatsecretaris wordt opgemerkt, is het niet duidelijk of de voorwaarde bepaald in onderdeel 3° noodzakelijk is, doordat de toepassing van voorschrift 5.4 het bestaan veronderstelt van een BBP, dat aan regels inzake openbaarmaking onderworpen is.

Voorschriften 5.5 en 6.3

In de nota van de kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris wordt erop gewezen dat de omschrijving van de term "bijbehorend" in het glossarium de vermelding overbodig maakt dat de huisvesting "bijkomend" moet zijn ten aanzien van de hoofdbestemming van het gebied.

Het woord "bijkomende" moet dus vervallen.

E. Bijzondere voorschriften betreffende de andere activiteitsgebieden

Voorschrift 8.2

Het woord "doorgaans" maakt dit voorschrift niet erg precies.

.../...

Bovendien is het nut ervan in het onderhavige geval niet duidelijk.

Het is dus beter het te laten vervallen.

Dezelfde opmerking geldt voor de voorschriften 12, tweede lid, en 13, vierde lid, alsmede voor de omschrijving van de term "bijbehorend" in het glossarium.

Voorschrift 9.1

In het derde lid moet worden aangegeven welke soort van bestemming mag worden gegeven in geval van wijziging van de bestemming van bestaande onroerende goederen.

Voorschrift 9.2

1. Volgens artikel 6, § 3bis, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, "(...) wordt (er) overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over (...) de samenwerking tussen de spoorwegen, enerzijds, en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer, anderzijds, met het oog op de coördinatie en de bevordering van het openbaar vervoer".

Alleen na dat overleg kunnen in een spoorweggebied de vereiste inrichtingsmaatregelen worden genomen om de openbare vervoersnetten en -middelen op elkaar af te stemmen.

.../...

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor voorschrift 26.2

2. Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk wat de bedoeling van de steller van de tekst is wanneer hij het in het tweede lid, 2°, van het onderzochte voorschrift heeft over inrichtingsmaatregelen betreffende de "wegbakening" (12).

F. Bijzondere voorschriften betreffende de groengebieden en de landbouwgebieden

Voorschrift 15

De onderzochte bepaling is veel te vaag.

Er kan niet uit worden afgeleid welk soort van handelingen en werkzaamheden in voorkomend geval in bosgebieden kunnen worden toegestaan.

De tekst moet dus worden verduidelijkt.

(12) Er wordt aan herinnerd dat de regels van algemene politie en de reglementering betreffende het verkeer en het vervoer krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid.

Voorschrift 15bis

De gebieden waarop het onderzochte voorschrift van toepassing is, liggen langs de randen van "bossen en wouden".

Om te voorkomen dat discussie ontstaat over de nadere bepaling en de ligging van die gebieden, moet in het plan duidelijk worden vermeld wat onder "bossen en wouden" moet worden verstaan.

I. Bijzondere voorschriften betreffende de wegen en het openbaar vervoer

1. Volgens artikel 26, tweede lid, 3°, van de voornoemde ordonnantie vermeldt het GBP "de maatregelen van aanleg voor de belangrijkste verkeerswegen".

Uit die bepaling blijkt dat het GBP de maatregelen voor de aanleg van verkeerswegen moet beperken tot de belangrijkste verkeerswegen (13).

(13) In verband met de opgave van de belangrijkste verkeerswegen in gewestplannen, zie R.v.St., arrest vzw Wavre-urbanisme et environnement, nr. 28.059 van 10 juni 1987, arrest vzw Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde, nr. 32.833 van 27 juni 1989, arrest Pierson c.s., nr. 83.531 van 19 november 1999 en arrest Lebichot c.s. nr. 86.047 van 16 maart 2000.

In dat verband dient het volgende te worden opgemerkt :

a) Volgens voorschrift 25.1, eerste lid :

"(wordt) het wegennet van het plan (...) enkel gevormd door het primair wegennet dat de autosnelwegen, de grootstedelijke wegen en de hoofdwegen omvat.";

b) Volgens voorschrift 26.1, eerste lid :

"(wordt) het openbaar vervoernet (...) enkel gevormd door het primair openbaar vervoernet, omvattende :

- de spoorlijnen,
- de lijnen op afzonderlijke baan".

Bij het lezen van alle voorschriften onder punt I blijkt echter niet dat die bepalingen alleen van toepassing zijn op "het primair wegennet" of het "primair openbaar vervoernet".

Sommige van die voorschriften hebben zelfs uitsluitend betrekking op wegen en lijnen van het openbaar vervoer die niet onder de genoemde "primaire netten" vallen.

Het hele punt I moet worden herzien. In dat punt mogen alleen de maatregelen voor de aanleg van de belangrijkste verkeerswegen worden bepaald.

2. Sommige van de onderzochte bepalingen beperken zich tot een opsomming van vrij vage en algemene doelstellingen.

.../...

Dat geldt onder meer voor de voorschriften 24.3, 25.1, tweede lid, en 25.3 (14).

Aangezien het GBP krachtens artikel 33 van de genoemde ordonnantie bindende kracht en verordenende waarde heeft, mag het zich niet beperken tot een opsomming van doelstellingen voor de aanleg van de belangrijkste verkeerswegen.

Het GBP moet regels bevatten die voldoende nauwkeurig en voorzienbaar zijn.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

3. Titel VII van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening die van toepassing is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en die de Regering op 3 juni 1999 heeft uitgevaardigd, bevat voorschriften voor de handelingen en werkzaamheden die betrekking hebben op de wegen, de toegangen ertoe en de naaste omgeving ervan.

Sommige van de ontworpen voorschriften overlappen die voorschriften.

Dat is bijvoorbeeld het geval met voorschrift 27.3 dat een overlapping vormt met artikel 12 van titel VII van de genoemde verordening.

(14) Voorts merkt de afdeling wetgeving op dat de voorschriften 24.3 en 25.3 elkaar vrij sterk overlappen.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

4. Het ontworpen plan voorziet in "te reorganiseren gebieden" voor de wegen.

Volgens voorschrift 25.7 zullen in die gebieden "in overleg met de Stad Brussel en de betrokken gemeenten vervoersplannen worden toegepast".

In voorschrift 25.7 wordt bepaald welke doelstellingen met het opstellen van die vervoersplannen worden beoogd.

De aldus ingevoerde regeling is vatbaar voor kritiek.

Enerzijds, zoals in opmerking nr. 1 in verband met de maatregelen voor de aanleg van verkeerswegen wordt vermeld, moet het GBP zich beperken tot de belangrijkste verkeerswegen. Het mag dus geen bepaling bevatten waarin beoogd wordt de hele vervoersproblematiek te regelen voor sommige stukken van het grondgebied waarvoor het GBP van toepassing is.

Anderzijds, wat de belangrijkste verkeerswegen betreft, moeten de maatregelen voor de aanleg van die wegen in het GBP zelf worden bepaald. De Regering mag dus niet bepalen dat die maatregelen later zullen worden vastgesteld en zeker niet in akten - "vervoersplannen" die worden opgesteld "in overleg met de stad Brussel en de betrokken gemeenten" - waarin geen enkele wetsbepaling voorziet.

.../...

5. Luidens voorschrift 28.1 vormt het "gebied betreffende de studies van het project van station en van het gebied van gewestelijk belang met uitgestelde aanleg" het "kader van mobiliteitsstudies".

De aankondiging van te maken studies hoort niet thuis in een plan zoals het GBP dat bindende kracht en verordenende waarde heeft.

Het beschouwde gebied en de bepalingen die er betrekking op hebben, moeten dus vervallen.

6. Op de kaart van het openbaar vervoer wordt melding gemaakt van een "voor te behouden gebied voor ondergrondse infrastructuur".

De vraag rijst welke specifieke voorschriften voor dat gebied gelden.

Als zulke voorschriften niet worden overwogen, moet het genoemde gebied van de kaart worden geschrapt.

J. Programma's van de gebieden van gewestelijk belang

In verschillende onderzochte programma's wordt bepaald in hoeverre de vloeroppervlakte bestemd voor kantoren mag worden vergroot. Normalerweise gaat het om een vergroting "in vergelijking met de feitelijke toestand van het GBP". In één geval - dat van gebied van gewestelijk belang nr. 5 - wordt de vergroting beperkt "in vergelijking met de feitelijke toestand vastgesteld op 31 december 1999".

.../...

In bepaalde programma's wordt ook bepaald dat een minimumoppervlakte in het gebied voor bepaalde functies - in het bijzonder voor huisvesting - moet worden bestemd.

Daarbij moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

1. De verwijzing naar "de feitelijke toestand van het GBP" of a fortiori naar "de feitelijke toestand vastgesteld op 31 december 1999" kan moeilijkheden opleveren wanneer moet worden bepaald wat die toestand precies inhoudt.

2. De gegevens die in aanmerking moeten worden genomen om de onderzochte regels toe te passen, zijn van nature veranderlijk.

Daarbij moet mutatis mutandis worden verwezen naar de opmerking over voorschrift 0.14 en het veranderlijke karakter van de saldi bepaald op de KTK0.

I. Verklaring (glossarium) van de voornaamste in de stedenbouwkundige voorschriften gebruikte termen

Activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen

De afdeling wetgeving vraagt zich af naar welk soort van "activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen" wordt verwezen met de woorden "of nog afhankelijk van de milieutechnologieën".

.../...

Kantoor

Het woord "kantoor" slaat volgens de in het glossarium gegeven definitie niet op lokalen bestemd voor de uitoefening van medische en paramedische beroepen. Daarbij rijst de vraag onder welke categorie van bestemmingen zulke lokalen dan wel vallen.

Bouwwerk

Zoals in de nota van de kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris wordt opgemerkt, rijst de vraag of de definitie van dat woord wel noodzakelijk is om het GBP te kunnen begrijpen.

Maas

Zoals in de nota van de kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris wordt opgemerkt, moet de definitie van het woord "maas" worden herzien. In die definitie moet duidelijker worden weergegeven wat de regeling van de KTKO precies inhoudt.

SLOTOPMERKINGEN

1. Bij wijze van voorbeeld worden bij de voorschriften die voorkomen in de stedenbouwkundige tekstvoorschriften de volgende slotopmerkingen gemaakt :

.../...

- a) de tekst moet worden herlezen, zodat verschillende grammaticale fouten kunnen worden verbeterd. Zo moet bijvoorbeeld in de Franse versie van voorschrift 0.11 het woord "nécessaire" in het meervoud worden geschreven. Dat geldt ook voor de woorden "au bureau" aan het einde van voorschrift 4.4 en voor de woorden "source d'énergie" in de definitie van de woorden "activités industrielles" in het glossarium. In de Nederlandse versie schrijven men : "Toegestaan zijn alleen" in plaats van "Mogen enkel worden toegelaten". Dit geldt voor de voorschriften 10, 11 en 13;
- b) woorden moeten in hun juiste betekenis worden gebruikt : zo wordt in de Franse tekst van voorschrift 26.5, 3°, het woord "rives" gebruikt in plaats van het woord "côté";
- c) onduidelijke uitdrukkingen of jargon zijn uit den boze: zo kunnen in de Franse tekst de woorden "report modal" in voorschrift 27.1, eerste lid, eenvoudig worden vervangen door het woord "passage";
- d) in voorschrift 0.13 leze men "De ondergrondse infrastructuurwerken ...";
- e) anglicismen zijn te mijden, zelfs als ze verfranst zijn : "business-to-business" en "service pré-presse ...";
- f) de steller van het ontwerp moet erop letten dat hij zowel in de tekst van de geschreven stedenbouwkundige voorschriften als in de definities in het glossarium en zowel in het Frans als in het Nederlands eenduidige

.../...

begrippen gebruikt. Zo worden de woorden "logement" - in het enkelvoud én in het meervoud - en "habitation" in de Franse tekst door elkaar gebruikt. Ze stemmen, naar gelang van het geval, overeen met de Nederlandse woorden "woning(en)" of "huisvesting". Zulke verscheidenheid in de woordenschat leidt tot rechtsonzekerheid;

- g) een lijst van afkortingen zou de bevattelijkheid van de teksten ten goede komen : bijvoorbeeld "GGB", en zou als bijlage moeten worden opgenomen.

2. Voorschrift 15bis moet worden vernummerd tot voorschrift 16 en de nummering van de volgende voorschriften moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Een zin wordt niet onderverdeeld in streepjes, maar in 1°, 2°, die op hun beurt worden ingedeeld in a), b).

Onder "J. Programma's van de gebieden van gewestelijk belang", in verband met GGB nr. 6 en GGB nr. 14, moet de verdeling in zwarte bolletjes vervangen worden door een verdeling in 1°, 2°, enz. Deze opmerking geldt ook de definitie van de woorden "kantoor" en "groene netstructuur" die wordt gegeven in het glossarium.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,

B. GLANSDORFF,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

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.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. JADOT, auditeur.
De nota van het Coördi-
natiebureau 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,

C. GIGOT

R. ANDERSEN