

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 33.864/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 19 juillet 2002, 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 "arrêtant les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicables à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 25 novembre 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.864/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 juli 2002 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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 vastlegging van Titels I tot VII van de Gewestelijke stedenbouwkundige verordening die van toepassing is op het grondgedied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 25 november 2002 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

1. Le préambule du projet d'arrêté examiné comporte la motivation suivante :

"Considérant que par son arrêté du 3 juin 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a arrêté les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme, applicable au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que la Société ROSSEL OUTDOOR a introduit au Conseil d'Etat un recours en annulation de l'article 21, 2°, alinéas 2 et 3, du Titre VI «Publicité et enseignes» de cet arrêté;

Considérant que le Conseil d'Etat a, par son arrêt du 6 décembre 2001, annulé les dispositions attaquées au motif que «le projet devenu l'arrêté du 3 juin 1999 n'a pas été soumis à nouveau à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, après complet accomplissement des formalités préalables, ni que l'arrêté précité n'invoque l'urgence en lui donnant une justification spéciale»;

Considérant que la section de législation du Conseil d'Etat, saisie d'une demande d'avis, sur le projet d'arrêté, avait, en effet, estimé le 26 mai 1999 que le projet n'était pas en état d'être examiné par elle et ce au motif que :

«les avis des conseils communaux d'Auderghem, de Watermael-Boitsfort et de Schaerbeek et l'avis de la Commission régionale de développement du 22 février 1999, tous émis dans les délais légaux, auraient dû être pris en considération par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'en outre, il appartenait à celui-ci d'apprécier les suggestions faites par les conseils communaux et les autres instances consultées sur le règlement régional d'urbanisme et au terme de cette appréciation, de procéder comme suit :

- 1° ou bien il ne se rallie pas aux suggestions faites et il en donne les motifs;
- 2° ou bien il se rallie auxdites suggestions et il organise une nouvelle enquête publique».

Considérant que le Gouvernement a suivi la remarque du Conseil d'Etat et a adapté le texte de l'arrêté afin de tenir compte des avis des conseils communaux d'Auderghem, de Watermael-Boitsfort et de Schaerbeek et de l'avis de la Commission régionale de développement du 22 février 1999, tel que cela ressort des considérations générales ci-dessous;

Que le Gouvernement n'a cependant pas ressoumis ensuite le projet d'arrêté au Conseil d'Etat estimant que celui-ci avait déjà donné son avis et qu'il avait été rencontré; Que dès lors, le Gouvernement a adopté l'arrêté du 3 juin 1999 arrêtant les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme;

Considérant que le moyen retenu par le Conseil d'Etat pour annuler l'article 21, 2°, alinéas 2 et 3 du Titre VI «Publicité et enseignes» peut être appliqué à l'arrêté du 3 juin 1999 dans son ensemble;

.../...

Que le Gouvernement a, en conséquence, décidé de resoumettre le texte de l'arrêté du 3 juin 1999 à la section de législation du Conseil d'Etat afin de réadopter les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme dans leur état initial, en ce compris les dispositions annulées par l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 2001;

Considérant qu'il est impératif de pallier à l'insécurité juridique ainsi créée;

Considérant que la situation urbanistique existante au moment de l'enquête publique ayant précédé l'adoption du Règlement Régional d'Urbanisme applicable au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas subi de modifications importantes;

Que le Plan régional d'affectation du sol (PRAS), adopté le 3 mai 2001 et entré en vigueur le 29 juin 2001, n'a que peu d'incidences sur les dispositions contenues dans les titres du RRU, arrêtés par le présent acte;

Que peu de plans particuliers d'affectation du sol (PPAS) ont été adoptés depuis l'entrée en vigueur du RRU, le 1^{er} janvier 2000 et que ces plans n'ont aucune incidence sur les titres du RRU, arrêtés par le présent acte;

Qu'il n'y a donc pas d'obstacles à la réadoption par le Gouvernement du texte de l'arrêté du 3 juin 1999 à l'exception des dispositions relatives à son entrée en vigueur".

La procédure de consultation, imposée par l'article 165 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, qui comprend notamment l'organisation d'une enquête publique, doit être recommencée si les circonstances dans lesquelles elle a eu lieu initialement se sont modifiées dans des proportions telles qu'elle serait privée de portée et d'utilité ⁽¹⁾.

Il convient dès lors d'examiner si, depuis la clôture de l'enquête publique le 21 décembre 1998, des éléments nouveaux importants ne sont pas intervenus en matière d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale de nature à justifier la nécessité d'organiser une nouvelle consultation sur le projet de règlement régional d'urbanisme.

⁽¹⁾ B. Jadot, "L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement", Revue de droit communal, 1995, p. 332.

2.1. L'article 17 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée dispose que :

"Le plan régional de développement indique :

1. les objectifs et les priorités de développement, en ce compris d'aménagement du territoire, requis par les besoins économiques, sociaux, culturels, de déplacement et d'environnement;
2. les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs et priorités ainsi définis, notamment par l'expression cartographiée de certaines de ces mesures;
3. la détermination des zones d'intervention prioritaires de la Région;
4. (le cas échéant), les modifications à apporter au plan régional d'affectation du sol, aux plans communaux de développement et aux plans particuliers d'affectation du sol en fonction des objectifs et des moyens ainsi précisés".

Le premier plan régional de développement a été arrêté le 3 mars 1995 ⁽²⁾. Il a cessé de produire ses effets le 31 octobre 2001, jour de l'entrée en vigueur du nouveau projet de plan régional de développement arrêté le 20 septembre 2001 ⁽³⁾. Le nouveau plan régional de développement a finalement été adopté le 12 septembre 2002 ⁽⁴⁾.

Depuis l'ordonnance du 16 juillet 1998, le plan régional de développement n'a plus de valeur réglementaire. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'a pas d'incidence sur le projet de règlement régional d'urbanisme. Il s'agit, comme le fait apparaître l'article 17 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée, d'un document de base pour l'ensemble de la politique de l'aménagement du territoire. Les objectifs et priorités qu'il fixe doivent être pris en compte lors de l'élaboration de toute décision prise sur la base de l'ordonnance du 29 août 1991, notamment les règlements d'urbanisme. Ils sont ainsi susceptibles de concerner le projet de règlement régional d'urbanisme et dès lors d'influencer de manière substantielle le contenu des réclamations et des avis de la population, des communes, de la Commission régionale de développement et des autres administrations consultées.

⁽²⁾ Moniteur belge du 27 mars 1995.

⁽³⁾ Moniteur belge du 16 octobre 2001.

⁽⁴⁾ Moniteur belge du 15 octobre 2002, 1^{re} éd.

Ainsi, pour la priorité 1 "Renforcer l'attractivité résidentielle et favoriser l'équilibre social en améliorant la qualité de l'environnement urbain, au travers d'une politique intégrée et ambitieuse notamment en matière de rénovation urbaine d'espaces publics, d'équipements collectifs, de propreté et de patrimoine", le nouveau plan régional de développement énonce :

"Le développement de la ville, l'agrément qu'elle doit procurer à ses habitants passent par la mise en valeur du caractère bruxellois par rapport à d'autres villes, et de ce qui caractérise son habitat. C'est le cas des intérieurs d'îlots, typiquement bruxellois, trop longtemps menacés par la progression constante de constructions en tout genre. Leur amélioration et leur préservation constitue un facteur à part entière de l'attractivité résidentielle.

L'aménagement et la création d'espaces publics doivent faire l'objet d'une plus grande attention. Il y a lieu de faire émerger une véritable politique de l'espace public, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres villes. Les espaces publics seront créés ou réaménagés avec un souci constant de complémentarité entre les différents usagers, de qualité, d'esthétique et de durabilité. La logique d'axe sera poursuivie et renforcée. La coordination entre les différents intervenants sera privilégiée (sur base, notamment, du Manuel des Espaces publics). Cette coordination verra ses moyens garantis pour permettre notamment à la créativité de s'exprimer.

La gestion des nouvelles interventions dans la ville doit se poursuivre à l'échelle des «ensembles» (quartiers, voiries locales, sites, ensembles de type ZICHEE, etc.) et non plus seulement en rapport avec les immeubles riverains. Ceci sera intégré dans toutes les démarches relatives à la rénovation urbaine, en ce compris les opérations de mise en valeur ou de réhabilitation du patrimoine".

En ce qui concerne la priorité 3 "Garantir à tous les Bruxellois l'accès à un logement décent et abordable", le nouveau plan régional de développement indique :

"Si la Région dispose de nombreux outils d'intervention, qui influencent directement les conditions de logement des Bruxellois, ils sont insuffisamment coordonnés. Sans vouloir être exhaustif, on peut notamment citer les acteurs et instruments suivants : logement social, Fonds du Logement, Agences Immobilières Sociales, SDRB, associations oeuvrant à l'insertion par le logement, sociétés de crédit agréées, primes (à la rénovation, à l'embellissement de façades), allocations de démenagement, d'installation et de loyer (ADILs), volet logement des contrats de quartier, aide régionale à la garantie locative, subsides aux communes et aux CPAS pour les immeubles isolés ... sans oublier les dispositifs à portée purement réglementaire (permis d'urbanisme, PRAS, RRU ...) ou les services connexes (tutelle, urbanisme...).

.../...

Ces dispositifs sont articulés autour de normes de surface ou d'habitabilité, de plafonds, de revenus ou de périmètres d'intervention divers, pas toujours cohérents et parfois contradictoires. De plus, ils sont gérés par diverses administrations et relèvent des compétences de plusieurs ministres et secrétaires d'Etat.

Il s'impose de remettre l'ensemble de ce dispositif à plat, afin de préciser ses priorités, en terme de public visé ou de détermination des zones d'intervention. Il y a lieu d'éviter les doubles emplois ou les contradictions entre des instruments aux objectifs proches. Une réduction du nombre des différents types de périmètres d'intervention, la fixation de quelques plafonds de revenus selon le public visé, l'alignement de normes de surface permettront à la fois de renforcer l'efficacité de ces dispositifs et de les rendre compréhensibles pour les Bruxellois

(...)

La détermination de normes régionales minimales en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement est un instrument indispensable pour lutter contre des réalités encore trop présentes : les taudis, les marchands de sommeil, la division à outrance d'immeubles de logements qui débouche sur de véritables clapiers ...

Ces normes devront garantir des conditions de logement satisfaisantes mais également tenir compte des caractéristiques actuelles du bâti bruxellois (distribution intérieure, trois pièces en enfilade). Elles devront s'appliquer à l'ensemble du parc locatif, public ou privé, meublé ou non meublé.

Elles devront être coordonnées avec les normes d'urbanisme, notamment celles définies dans le cadre du Règlement Régional d'Urbanisme, afin d'éviter des transformations réduisant la qualité des logements."

La priorité 5 "Mettre en oeuvre une politique efficace de l'aménagement du territoire fondée sur une planification en matière d'affectation du sol qui s'inscrit dans les orientations du PRD, des réglementations adaptées en matière d'urbanisme et mettre en place des instruments efficaces en matière de politique foncière" ajoute :

"L'amélioration des outils de planification et la simplification des procédures se déclinent en deux points :

- l'adaptation des outils actuels de planification que sont les plans et les règlements régionaux;
- l'adaptation de l'arsenal juridique, à savoir l'Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, ses arrêtés d'application et les éventuelles circulaires.

(...)

Le règlement régional d'urbanisme est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Il comporte actuellement sept titres.

.../...

Sa mise en oeuvre permettra d'évaluer son efficacité et sa facilité d'application. D'éventuelles améliorations techniques ou de procédures s'imposeront peut-être à la lumière des conclusions tirées après plus d'un an de pratique. La coordination entre le RRU et d'autres instruments normatifs (par exemple le code du logement, RCU) devra être assurée afin d'éviter les contradictions.

(...)

Une nouvelle circulaire (ou un nouveau titre) du RRU sera adoptée pour régler la problématique du stationnement, actuellement réglée par la circulaire de Saeger dont les critères devront être fondamentalement revus."

Enfin, la priorité 11 "Assurer la convivialité urbaine par la sécurité des personnes et des biens" énonce :

"Un mauvais aménagement des espaces publics (places, rues ...) peut générer un profond sentiment d'insécurité. On veillera donc tout particulièrement :

- à la qualité des cheminements, des rues et du mobiliers urbain, ainsi qu'à l'esthétique, à la propreté, au nettoyage et à la réparation rapide des actes de vandalisme;
- au respect raisonné des alignements de manière à éviter au maximum les replis et à améliorer le champ visuel dans les espaces publics;
- à la qualité de l'éclairage public qui crée une ambiance nocturne conviviale, propice à l'appropriation de l'espace public par toutes les catégories d'usagers dans le respect de la tranquillité de chacun;
- à rechercher la qualité de l'éclairage plutôt que l'augmentation uniformisée de son intensité et l'installation de luminaires de type sécuritaire, qui stigmatise davantage les quartiers en difficulté. A savoir, la création d'ambiances contrastées qui soulignent la structure urbaine et le renforcement de la lisibilité des espaces au profit de la sécurité des usagers faibles (piétons, enfants, cyclistes ...);
- aux espaces verts, pensés comme des lieux de rencontre et de loisirs.

(...)

L'accès à un logement décent pour tous est un élément fondamental relevant de la prévention primaire autant que de la dignité humaine.

En dehors de cet aspect général, un certain nombre de mesures concrètes peuvent contribuer à renforcer le sentiment de sécurité dans les ensembles résidentiels :

.../...

- la sécurisation des accès aux logements (hall d'entrée) doit être améliorée, sans toutefois les transformer en clos fermés ou en ghettos;
- les abords immédiats des immeubles doivent également être repensés en prévoyant notamment des espaces semi-publics; ces espaces peuvent être consacrés en partie à la fonction «loisirs»;
- l'éclairage aux alentours doit être amélioré (dans le même esprit que ce qui est décrit au point «urbanisme»);
- des liens doivent être favorisés entre les politiques communales préventives, les habitants et les associations actives en particulier dans le secteur du logement social."

En l'espèce, la procédure de consultation qui a été réalisée sur le projet de règlement régional d'urbanisme à l'examen s'est tenue à une époque où le plan régional de développement en vigueur était celui qui avait été arrêté le 3 mars 1995 et a cessé de produire ses effets le 31 octobre 2001.

En outre, la motivation du projet de règlement régional d'urbanisme à l'examen fait référence à de nombreuses reprises à ce même plan régional de développement, aujourd'hui abrogé. Ainsi :

- l'exposé de la réglementation existante mentionne "le plan régional de développement (PRD) (dispositions à valeur indicative: Annexe I, «lignes de force», point 6.1.1., p. 82" (p.9);
- plus loin, il est indiqué que "le titre VI du RRU complète et précise les principes énoncés dans le PRD, dans son volet indicatif, sous l'intitulé «réaménagement des espaces structurants»" (p. 11);
- la motivation ajoute également "la réglementation est adaptée aux fonctions que remplit chaque quartier : les mêmes mesures ne se justifient pas dans un quartier commerçant, par exemple, ou dans un périmètre d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement selon le PRD ou le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS)" (p. 11);

- enfin, il est également indiqué "sur base du PRD, l'objectif du titre VII est d'imposer des règles de base minimales à respecter pour que la voirie soit correctement aménagée au bénéfice de tous les usagers" (p. 12);
- des références à l'ancien plan régional de développement figurent également aux pages 23, 24, 31, 76 et 93 de la motivation.

2.2. L'article 26 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme dispose que :

"Le plan régional d'affectation du sol s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement en vigueur le jour de son adoption.

Il indique :

1. la situation existante de fait et de droit;
2. l'affectation générale des différentes zones du territoire et les prescriptions qui s'y rapportent;
3. les mesures d'aménagement des principales voies de communications;
4. les zones où une protection particulière se justifie pour des raisons culturelles, sociales, historiques, esthétiques, économiques ou de protection de l'environnement.

Il peut indiquer les modifications à apporter aux plans communaux de développement et aux plans particuliers d'affectation du sol. Il peut comporter en outre des prescriptions relatives à l'implantation et au volume des constructions et des prescriptions d'ordre esthétique."

Un premier projet de plan régional d'affectation du sol a été arrêté le 16 juillet 1998 ⁽⁵⁾. Un nouveau projet de plan régional d'affectation du sol a été adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 août 1999 ⁽⁶⁾. Le plan

⁽⁵⁾ Moniteur belge du 19 août 1998, 2^e éd.

⁽⁶⁾ Moniteur belge du 2 septembre 1999, 2^e éd.

régional d'affectation du sol a finalement été arrêté par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 ⁽⁷⁾.

Le plan régional d'affectation du sol a valeur réglementaire et, comme le fait apparaître l'article 170 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, il prime sur le règlement régional d'urbanisme. Il est également susceptible d'avoir une influence sur ce règlement dans la mesure où ce qui n'est pas réglé par ce plan peut l'être par le règlement régional d'urbanisme. Ainsi, le plan régional d'affectation du sol en vigueur fixe dans les prescriptions 25 à 29 les mesures d'aménagements des principales voies de communications, ce qui n'est pas sans rapport avec le titre VII du projet de règlement régional d'urbanisme qui est relatif à la voirie, ses accès et ses abords.

Le projet de règlement régional d'urbanisme fait d'ailleurs expressément référence au plan régional d'affectation du sol dans les articles 2 et 3 du Titre VI et 2 du Titre VII. La motivation du projet de règlement régional d'urbanisme y fait également référence à de nombreuses reprises aux pages 12, 20, 32, 35, 54 et 93. On observera à cet égard qu'aux pages 12 et 38 de la motivation il est question d'un projet de plan régional d'affectation du sol. Or, le projet de plan d'affectation du sol qui était en vigueur au moment de l'enquête publique, ainsi qu'il a été exposé plus haut, a été ultérieurement remplacé par un nouveau projet ayant donné lieu au plan régional finalement adopté.

2.3. En conclusion, depuis la clôture de l'enquête publique sur le projet de règlement régional d'urbanisme à l'examen, sont intervenues d'importantes modifications de la situation juridique existante depuis la clôture de l'enquête publique à prendre en considération par l'auteur du projet: l'abrogation du plan régional de développement du 3 mars 1995, l'adoption du projet de plan régional de développement du 20 septembre 2001, l'adoption du plan régional de développement le 12 septembre 2002, l'adoption du projet de plan régional d'affectation du sol du 30 août 1999 et l'adoption du plan régional d'affectation du sol du 31 mai 2001. Il s'ensuit que la consultation prescrite par l'article 165 de l'ordonnance du 29 août 1991 doit être recommencée avant l'adoption du règlement régional d'urbanisme.

*

*

*

⁽⁷⁾ Moniteur belge du 14 juin 2001, 1^{re} éd.

Il résulte des observations formulées ci-dessus que le projet d'arrêté n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. De aanhef van het voorliggende ontwerpbesluit bevat de volgende motivering :

"Overwegende dat, in haar besluit van 3 juni 1999, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de Titels I tot VII van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening die van toepassing is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, heeft vastgelegd;

Overwegende dat de Vennootschap ROSSEL OUTDOOR een beroep tot nietigverklaring van artikel 21, 2°, tweede en derde lid van Titel VI «Reclame en uithangborden» van dit besluit heeft ingesteld bij de Raad van State;

Overwegende dat de Raad van State, bij zijn arrest van 6 december 2001, de aangevochten bepalingen vernietigd heeft en dit, op grond dat «het ontwerp dat het besluit van 3 juni 1999 is geworden niet opnieuw ter advies werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, na volledige vervulling van de voorafgaande formaliteiten, noch dat bovengenoemd besluit de hoogdringendheid inroept door er een bijzondere rechtvaardiging aan te geven»;

Overwegende dat de afdeling wetgeving van de Raad van State bij wie een aanvraag om advies over het ontwerp van besluit aanhangig was gemaakt, op 26 mei 1999 inderdaad heeft geoordeeld dat het ontwerp niet door haar kon worden onderzocht en dit, omdat :

«de adviezen van de gemeenteraden van Oudergem, Watermaal-Bosvoorde en Schaarbeek en het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie van 22 februari 1999, alle uitgebracht binnen de wettelijke termijn, door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in overweging genomen hadden moeten worden en omdat het daarenboven aan haar toekwam om de door de gemeenteraden en andere over de gewestelijke stedenbouwkundige verordening geraadpleegde instanties gemaakte suggesties te beoordelen en om, na deze beoordeling, als volgt tewerk te gaan :

- 1° ofwel stemt ze niet in met de gemaakte suggesties en verklaart ze waarom;
- 2 ofwel stemt ze in met deze suggesties en organiseert ze een nieuw openbaar onderzoek».

Overwegende dat de Regering de opmerking van de Raad van State heeft opgevolgd en ze de tekst van het besluit heeft aangepast om rekening te houden met de adviezen van de gemeenteraden van Oudergem, Watermaal-Bosvoorde en Schaarbeek en het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie van 22 februari 1999, zoals blijkt uit de hieronder volgende algemene beschouwingen;

Dat de Regering evenwel het ontwerp van besluit vervolgens niet opnieuw aan de Raad van State heeft voorgelegd, de mening toegedaan dat deze zijn advies reeds had gegeven en dat eraan tegemoet was gekomen; dat derhalve, de Regering het besluit van 3 juni 1999 tot vastlegging van de Titels I tot VII van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening, heeft goedgekeurd;

Overwegende dat het door de Raad van State weerhouden middel om artikel 21, 2°, tweede en derde lid van Titel VI «Reclame en uithangborden» nietig te verklaren, op het besluit van 3 juni 1999 in zijn geheel kan worden toegepast;

.../...

Dat de Regering bijgevolg heeft beslist de tekst van het besluit van 3 juni 1999 opnieuw voor te leggen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State om de Titels I tot VII van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening, met inbegrip van de bij het arrest van de Raad van State van 6 december 2001 vernietigde bepalingen, opnieuw in hun oorspronkelijke staat goed te keuren;

Overwegende dat het absoluut noodzakelijk is de also ontstane rechtszekerheid te verhelpen;

Overwegende dat de stedenbouwkundige toestand die bestond op het ogenblik van het openbaar onderzoek dat is voorafgegaan aan de goedkeuring van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening die van toepassing is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, geen grondige wijzigingen heeft ondergaan;

Dat het op 3 mei 2001 goedgekeurd en op 29 juni 2001 in werking getreden Gewestelijk Bestemmingsplan (GPB) slechts weinig invloed gehad heeft op de bepalingen die vervat zitten in de door dit besluit vastgelegde titels van de GSV:

Dat er slechts weinig bijzondere bestemmingsplannen (BBP's) werden goedgekeurd sedert de inwerkingtreding, op 1 januari 2000, van de GSV en dat deze plannen geen enkele invloed hebben op de door dit besluit vastgelegde titels van de GSV;

Dat er dus geen beletsel is voor het opnieuw goedkeuren door de Regering van de tekst van het besluit van 3 juni 1999, met uitzondering van de bepalingen inzake zijn inwerkingtreding;"

De bij artikel 165 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw opgelegde raadplegingsprocedure, die mede het organiseren van een openbaar onderzoek omvat, moet worden overgedaan als de omstandigheden waarin zij oorspronkelijk heeft plaatsgehad in zodanige mate zijn gewijzigd dat zij verstoken zou zijn van enige betekenis en nut ⁽¹⁾.

Bijgevolg dient te worden onderzocht of zich sedert de sluiting van het openbaar onderzoek op 21 december 1998, zich nieuwe belangrijke gegevens hebben aangediend inzake stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die de noodzaak om een nieuwe raadpleging over het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening te organiseren, kunnen rechtvaardigen.

⁽¹⁾ B. Jadot, "L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement", Revue de droit communal, 1995, blz. 332.

2.1. Artikel 17 van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991 bepaalt :

"Het gewestelijk ontwikkelingsplan vermeldt :

1. de doelstellingen en prioriteiten inzake ontwikkeling, ruimtelijke ordening inbegrepen, zoals die door economische, sociale, culturele, verplaatsings- en milieubehoefte worden vereist;
2. de middelen die moeten worden aangewend om de aldus bepaalde doelstellingen en prioriteiten te bereiken, onder meer door de kartografische weergave van sommige van deze maatregelen;
3. de bepaling van de prioritaire interventiegebieden van het Gewest;
4. [eventueel] de aan het gewestelijk bestemmingsplan, de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en de bijzondere bestemmingsplannen aan te brengen wijzigingen in functie van de aldus omschreven doelstellingen en middelen."

Het eerste gewestelijk ontwikkelingsplan is vastgesteld op 3 maart 1995 ⁽²⁾. Het heeft opgehouden te gelden op 31 oktober 2001, de dag waarop het nieuwe op 20 september 2001 vastgestelde gewestelijk ontwerp van ontwikkelingsplan in werking is getreden ⁽³⁾. Het nieuwe gewestelijk ontwikkelingsplan is uiteindelijk goedgekeurd op 12 september 2002 ⁽⁴⁾.

Sedert de ordonnantie van 16 juli 1998, heeft het gewestelijk ontwikkelingsplan geen verordenende waarde meer. Zulks betekent daarom niet dat het geen weerslag heeft op het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening. Het betreft, zoals blijkt uit artikel 17 van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991, een basisdocument voor het beleid inzake ruimtelijke ordening in zijn geheel. De doelstellingen en prioriteiten die erin worden vastgesteld, moeten in aanmerking worden genomen bij het voorbereiden van elke beslissing die wordt genomen op grond van de ordonnantie van 29 augustus 1991, inzonderheid de stedenbouwkundige verordeningen. Zo kunnen zij betrekking hebben op het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening en bijgevolg op substantiële wijze de inhoud van de bezwaren en adviezen van de bevolking, de gemeenten, de Gewestelijke ontwikkelingscommissie en van de overige geraadpleegde besturen beïnvloeden.

⁽²⁾ Belgisch Staatsblad van 27 maart 1995.

⁽³⁾ Belgisch Staatsblad van 16 oktober 2001.

⁽⁴⁾ Belgisch Staatsblad van 15 oktober 2002, eerste editie.

Zo stelt het nieuwe gewestelijk ontwikkelingsplan voor prioriteit 1, "De aantrekkelijkheid van het wonen versterken en het sociaal evenwicht bevorderen door een verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu via een geïntegreerd en ambitieus beleid, met name op het gebied van stadsvernieuwing, openbare ruimten, collectieve voorzieningen, netheid en erfgoed", het volgende :

"Om werk te maken van de ontwikkeling van de stad en van het genoeg dat ze moet bieden aan haar inwoners, is de herwaardering nodig van wat Brussel kenmerkt in vergelijking met andere steden en van de typische woonsfeer van de stad. Dat geldt in het bijzonder voor de binnenterreinen van de huizenblokken die te lang bedreigd werden door oprukkende bouwwerken. Hun verbetering en hun behoud vormen een volwaardige factor van de residentiële aantrekkingskracht.

De inrichting en de creatie van openbare ruimten moeten meer aandacht krijgen. Er moet een echt beleid voor de openbare ruimte komen, in het voetspoor van wat gedaan werd in andere steden. De openbare ruimten zullen ingericht worden met een constante zorg voor complementariteit tussen de verschillende gebruikers, de kwaliteit, de esthetiek en de duurzaamheid. De logica van de assen zal voortgezet en versterkt worden. De coördinatie tussen de verschillende interveniënten zal voorrang krijgen (onder meer op basis van het Handboek van de Openbare Ruimten). De middelen voor deze coördinatie zullen gewaarborgd worden zodat de creativiteit tot uiting kan komen.

Het beheer van nieuwe ingrepen in de stad moet voortgezet worden op de schaal van de "gehelen" (wijken, lokale wegen, terreinen, gehelen van het type GCHEWS enz.) en niet meer alleen in verhouding tot de omliggende panden. Dit zal geïntegreerd worden in alle initiatieven met betrekking tot de stadsvernieuwing, met inbegrip van de herwaarderingsoperaties of de renovatie van het erfgoed."

In verband met prioriteit 3 "Een waardige en betaalbare woning garanderen voor alle Brusselaars" vermeldt het nieuwe gewestelijk ontwikkelingsplan :

"Het Gewest beschikt over vele instrumenten die rechtstreeks de woonomstandigheden van de Brusselaar beïnvloeden, maar ze worden onvoldoende gecoördineerd. Zonder exhaustief te zijn, zijn er de volgende uitvoerders en instrumenten : de sociale huisvesting, het Woningfonds, de Sociale Woningbureaus, de GOMB, verenigingen die ijveren voor integratie via de huisvesting, erkende kredietmaatschappijen, premies (renovatie, gevelverfraaiing,), verhuis-, installatie- en huurtoelagen (VIHT's), het hoofdstuk huisvesting van de wijkcontracten, gewestelijke toelage voor de samenstelling van een huurwaarborg, subsidie aan de gemeenten en aan de OCMW's voor afzonderlijke onroerende goederen ... zonder daarbij de zuiver verordenende middelen (stedenbouwkundige vergunning, GBP, GSV,...) en de bevoegde diensten (toezicht, stedenbouw,...) uit het oog te verliezen.

Deze beleidsmiddelen zijn gesponnen rond oppervlakte- of bewoonbaarheids-normen, inkomensplafonds en diverse interventieperimeters, maar ze zijn niet altijd coherent en soms zelfs tegenstrijdig. Ze worden daarenboven door verschillende besturen beheerd en horen onder de bevoegdheid van verschillende ministers en staatssecretarissen.

.../...

Het is dus noodzakelijk om al de beschikbare middelen grondig te onderzoeken om zo de prioriteiten te bepalen wat de doelgroepen en de afbakening van de interventieperimeters betreft, om dubbel gebruik te voorkomen en om tegenstrijdigheden tussen instrumenten met nochtans een verwant doel te voorkomen. Een vermindering van het aantal types interventieperimeter, de vaststelling van enkele inkomensplafonds naargelang de doelgroep en de eenvormigheid van de oppervlakenormen zullen de doeltreffendheid van deze beleidsmiddelen verhogen en ze ook beter begrijpbaar maken voor de Brusselaars.

(...)

"De bepaling van gewestelijke minimumnormen op het gebied van veiligheid, gezondheid en uitrusting is een onmisbaar instrument om de strijd aan te gaan tegen een nog te frequent aanwezige realiteit : krotten, huisjesmelkers, overdreven opdeling van woningen die echte duiventillen worden,...

Deze normen moeten bevredigende woonomstandigheden garanderen maar moeten ook rekening houden met de huidige kenmerken van het Brusselse gebouwenpark (de indeling van de woningen, drie opeenvolgende kamers). Ze zullen op het volledige huurpark, zowel prive' als openbaar, zowel gemeubeld als ongemeubeld, toegepast moeten worden.

Ze moeten gecoördineerd worden met de stedenbouwkundige normen. Dit zijn de normen bepaald in het kader van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening, om te vermijden dat de verbouwingen afbreuk zouden doen aan de kwaliteit van de woningen."

Prioriteit 5 "Uitvoering van een doeltreffend beleid voor ruimtelijke ordening, gebaseerd op een planning inzake bodembestemming die past in de oriënteringen van het GewOP, de aangepaste reglementeringen op het gebied van stedenbouw en concreet gestalte geven aan doeltreffende instrumenten voor het grondgebied" vermeldt voorts :

"De verbetering van de planninginstrumenten en de vereenvoudiging van de procedures komen tot uiting in twee punten :

- de aanpassing van de huidige planninginstrumenten. Het gaat hierbij om de gewestelijke plannen en verordeningen;
- de aanpassing van het juridisch arsenaal, namelijk de Ordonnantie houdende de organisatie van de planning en de stedenbouw, haar toepassingsbesluiten en de eventuele omzendbrieven.».

(...)

De Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening is op 1 januari 2000 van kracht geworden. Ze omvat momenteel zeven titels.

De praktische toepassing ervan zal toelaten om de doeltreffendheid en de gebruiksvriendelijkheid ervan te evalueren. Eventuele technische verbeteringen of aanpassingen van procedures kunnen noodzakelijk zijn op basis van de conclusies

.../...

die na meer dan een jaar praktijk getrokken werden. De coördinatie tussen de GSV en andere normatieve instrumenten (bijvoorbeeld de Huisvestingscode en de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening) zal gewaarborgd moeten worden om tegenstrijdigheden te vermijden.

(...)

Er zal een nieuwe omzendbrief opgesteld worden om de problematiek van het parkeren te regelen, die momenteel geregeld wordt door de omzendbrief de Saeger, waarvan de criteria fundamenteel herzien moeten worden."

Prioriteit 11 ten slotte "De stedelijke leefbaarheid waarborgen door de veiligheid van personen en goederen" stelt het volgende :

"Een slechte aanleg van de openbare ruimten (pleinen, straten,...) kan een diepgaand gevoel van onveiligheid teweegbrengen. In dit opzicht moet bijzondere aandacht besteed worden :

- aan de kwaliteit van de wegen, de straten en het stadsmeubilair evenals aan de vormgeving, de netheid en onmiddellijke herstellingen in geval van vandalisme;
- aan het respect van de rooilijn om een maximum aan duistere verborgen hoekjes te vermijden en om het open zicht van de openbare ruimten te verbeteren;
- aan de kwaliteit van de openbare verlichting die zorgt voor een aangename nachtelijke sfeer die de openbare ruimten geschikt maakt voor iedereen, met eerbied voor de rust van elkeen;
- aan het streven naar een kwalitatieve verlichting veeleer dan naar een gelijke toename van de lichtsterkte, en aan de installatie van een veiligheidsverlichting, die vooral de achtergestelde buurten een slechte naam geeft. In dit verband moet gestreefd worden naar de creatie van contrasterende sferen die de stadsstructuur onderlijnen en die de duidelijkheid van de ruimten bevorderen ten gunste van de veiligheid van de zwakke weggebruikers (voetgangers, fietsers, kinderen, enz.);
- aan de groene ruimten die zijn ontworpen als ontspannings- en ontmoetingsplaatsen.

(...)

De toegang van elkeen tot een waardige woning is een fundamenteel begrip inzake elementaire preventie en menselijke waardigheid.

Behoudens dit algemeen aspect kunnen een aantal concrete maatregelen bijdragen tot het versterken van het veiligheidsgevoel in de woongehelen :

- de beveiliging van de toegangsdeuren tot de woningen (inkomhal) moet worden verbeterd, zonder deze evenwel om te vormen tot gesloten constructies of getto's;
- de onmiddellijke omgeving van de gebouwen moet ook heraangelegd worden. Zo moet er onder meer in semi-openbare ruimten voorzien worden. Deze ruimten kunnen voor een deel bestemd worden voor de «vrijtijdsfunctie»;
- de verlichting in de buurt moet verbeterd worden op dezelfde manier als wat hierboven vermeld werd in het punt «stedenbouw»;
- de samenhang tussen het preventief gemeentelijk beleid, de bevolking en de verenigingen die meer in het bijzonder actief zijn in de sociale huisvestingssector moet aangemoedigd worden."

In het onderhavige geval is de raadplegingsprocedure voor het voorliggende ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening gehouden in een tijdvak dat het geldende gewestelijk ontwikkelingsplan het op 3 maart 1995 vastgestelde plan was dat op 31 oktober 2001 opgehouden heeft te gelden.

Bovendien wordt in de motivering van het voorliggende ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening herhaaldelijk verwezen naar datzelfde gewestelijk ontwikkelingsplan, dat thans is opgeheven. Enkele voorbeelden daarvan zijn :

- in de uiteenzetting van de bestaande regelgeving wordt melding gemaakt van "het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) (richtinggevende bepalingen : Bijlage I, «Krachtlijnen», punt 6.1.1., blz.82" (blz. 9);
- verder wordt vermeld "Titel VI van de GSV vult de door het GewOP, in het richtinggevend luik, onder de titel "herinrichting van de structurerende ruimten" aangehaalde beginselen aan en verduidelijkt deze" (blz. 11);
- in de motivering wordt ook nog gezegd : "de reglementering is aangepast aan de functies die elke wijk vervult : zelfde maatregelen zijn niet verantwoord in een winkelbuurt, bijvoorbeeld, of in een perimeter van cultureel, historisch of esthetisch belang of voor stadsverfraaiing, zoals bedoeld in het gewOP of het gewestelijk bestemmingsplan (GBP)" (blz. 11);

- ten slotte wordt vermeld "Titel VII wil, op basis van het GewOP, minimale basisregels opleggen die in acht moeten worden genomen opdat de weg juist zou worden aangelegd voor alle weggebruikers"(blz. 12);
- ook op de bladzijden 23, 24, 31, 76 en 93 van de motivering wordt verwezen naar het vroegere gewestelijk ontwikkelingsplan.

2.2. Artikel 26 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw bepaalt :

"Het gewestelijk bestemmingsplan gaat uit van de richtsnoeren van het gewestelijk ontwikkelingsplan dat van kracht is op de dag dat het wordt goedgekeurd.

Het vermeldt :

1. de bestaande rechts- en feitelijke toestand;
2. de algemene bestemming van de verschillende delen van het grondgebied en de voorschriften die erop betrekking hebben;
3. de maatregelen van aanleg voor de belangrijkste verkeerswegen;
4. de delen waar een bijzondere bescherming gerechtvaardigd is om culturele, sociale, historische, esthetische of economische redenen of om redenen van milieubescherming.

Het kan de wijzigingen vermelden die moeten worden aangebracht aan de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en aan de bijzondere bestemmingsplannen. Het kan bovendien voorschriften betreffende de plaatsing en de omvang van de bouwwerken en voorschriften van esthetische aard bevatten."

Een eerste ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan is vastgesteld op 16 juli 1998 ⁽⁵⁾. Een nieuw ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan is goedgekeurd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 augustus 1999 ⁽⁶⁾. Het gewestelijk bestemmingsplan is uiteindelijk vastgesteld bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2001 ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Belgisch Staatsblad van 19 augustus 1998, 2e ed.

⁽⁶⁾ Belgisch Staatsblad van 2 september 1999, 2e ed.

⁽⁷⁾ Belgisch Staatsblad van 14 juni 2001, 1e ed.

Het gewestelijk bestemmingsplan heeft verordenende waarde en, zoals blijkt uit artikel 170 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, primeert het op de gewestelijke stedenbouwkundige verordening. Het kan evenwel een invloed hebben op die verordening in zoverre hetgeen niet wordt geregeld door dat plan, geregeld kan worden door de gewestelijke stedenbouwkundige verordening. Zo stelt het geldende gewestelijk bestemmingsplan in de voorschriften 25 tot 29 de maatregelen vast voor de aanleg van de hoofdverkeerswegen, wat niet buiten verband staat met titel VII van het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening die betrekking heeft op de wegen, de toegangen ertoe en de naaste omgeving ervan.

Het ontwerp van stedenbouwkundige verordening verwijst trouwens uitdrukkelijk naar het gewestelijk bestemmingsplan in de artikelen 2 en 3 van Titel VI en 2 van Titel VII. In de motivering van het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening wordt er eveneens herhaaldelijk naar verwezen op de bladzijden 12, 20, 32, 35, 54 en 93. Er zij dienaangaande op gewezen dat op de bladzijden 12 en 38 van de motivering sprake is van een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan. Hiervoren is er evenwel op gewezen dat het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan dat ten tijde van het openbaar onderzoek gelding had, later vervangen is door een nieuw ontwerp, dat ontstaan heeft gegeven aan het uiteindelijk goedgekeurde gewestelijk plan.

2.3. Tot besluit zij gesteld dat sedert de sluiting van het openbaar onderzoek over het voorliggende ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening belangrijke wijzigingen zijn opgetreden in de bestaande rechtstoestand, die door de steller van het ontwerp in aanmerking moeten worden genomen : de opheffing van het gewestelijk ontwikkelingsplan van 3 maart 1995; de goedkeuring van het ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan van 20 september 2001, de goedkeuring van het gewestelijk ontwikkelingsplan op 12 september 2002, de goedkeuring van het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan van 30 augustus 1999 en de goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan van 31 mei 2001. Daaruit volgt dat de bij artikel 165 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 voorgeschreven raadpleging moet worden overgedaan vóór de goedkeuring van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

*
* * *

Uit de hierboven gemaakte opmerkingen blijkt dat het ontwerpbesluit niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden onderzocht.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

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

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

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS