ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.529/4

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 9 décembre 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 "relatif au contenu et à la présentation générale du plan communal de développement", a donné le 26 février 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.529/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 december 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 "betreffende de inhoud en de algemene voorstelling van het gemeentelijk ontwikkelingsplan", heeft op 26 februari 2003 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

L'arrêté en projet se donne pour base légale l'article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

Cette disposition, telle que remplacée par l'ordonnance du 18 juillet 2002, est ainsi rédigée :

"Art. 36. Dans le respect du plan régional d'affectation du sol, le plan communal de développement s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement.

Il indique pour l'ensemble du territoire de la commune :

1° les objectifs et les priorités de développement, en ce compris d'aménagement du territoire, requis par les besoins économiques, sociaux, de déplacement et d'environnement;

2° les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs et priorités ainsi définis, dans les limites des compétences communales;

3° les mesures d'aménagement ainsi que leur expression cartographiée en fonction des objectifs définis au 1° et les mesures relatives aux déplacements;

4° la détermination des zones d'intervention prioritaire de la commune;

5° le cas échéant, les modifications ou abrogations à apporter aux plans particuliers d'affectation du sol.

Le Gouvernement arrête les modalités d'exécution du présent article.".

L'arrêté en projet entend mettre en oeuvre l'habilitation conférée au Gouvernement par cette disposition. Son chapitre II, qui comporte l'essentiel de son dispositif, a pour objet de définir le contenu et la présentation du plan communal de développement.

Ce chapitre appelle les observations suivantes.

1. Le chapitre II du projet donne au plan communal de développement un contenu qui ne correspond que partiellement à celui que lui donne l'article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée.

Ainsi, les thèmes énumérés au paragraphe 1er de l'article 3 du projet et le contenu du plan, tel que décrit aux articles 2, 3, 4 et 6 du projet, ne correspondent que de manière imparfaite aux thèmes et objet du plan, tels qu'énumérés par l'article 36 de l'ordonnance, ainsi qu'à la méthode qui résulte de cette énumération.

Les dispositions qui constituent le chapitre II du projet ne permettent pas de comprendre précisément comment se présente le plan communal de développement, ni quel est l'objet de ses différentes parties, au regard de la structure figurant dans l'article 36 de l'ordonnance.

Il résulte de l'article 2 du projet que la première partie du plan "se compose d'une analyse des thèmes constitutifs de la politique communale".

Le contenu de cette première partie n'est pas clairement précisé, ni par cette disposition, ni par les autres articles du texte en projet. Certes, la rédaction des articles 3 et 4, scindés chacun en deux paragraphes, peut laisser supposer que le contenu de cette première partie est en réalité précisé par le premier paragraphe de ces dispositions, le second ayant trait à la "seconde partie" du plan, dénommé "synthèse".

Il reste cependant que les deux dispositions concernées ne le précisent pas expressément, puisque tant l'article 3, § 1er, que l'article 4, § 1er, ont trait au contenu minimal du plan - défini en termes de "thèmes"-, et non de sa première partie exclusivement.

Il résulte également de l'article 2 du projet que le plan comporte une seconde partie qui "constitue la synthèse de cette analyse qui permettra notamment de définir les zones d'intervention prioritaire de la commune".

Les articles 3, § 2, et 4, § 2, du texte à l'examen paraissent définir eux aussi le contenu de la seconde partie du plan mais en des termes chaque fois différents et peu clairs, qui, loin de préciser le sens de l'article 2, génèrent, en raison des différences dans les termes employés, une grande incertitude.

Ainsi, il ressort de l'article 2 que la seconde partie du plan n'est qu'une synthèse des thèmes abordés dans la première partie, alors que les articles 3, § 2, et 4, § 2, laissent entendre que cette seconde partie constitue le centre névralgique du plan et sa véritable dimension planologique en termes d'objectifs et de priorités.

A ce propos, l'on insistera sur ce qu'aux termes dudit article 36, alinéa 2, 1°, le plan communal de développement doit comporter "les objectifs et les priorités de développement, en ce compris d'aménagement du territoire, requis par les besoins économiques, sociaux, de déplacement et d'environnement". L'objet du plan ainsi décrit couvre des aspects extrêmement larges et diversifiés, qui sont loin de se limiter aux seuls "déplacements".

L'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté en projet ne peut donc prévoir, comme il le fait, que "la synthèse devra en tout état de cause reprendre les objectifs et mesures à prendre en matière de déplacements".

En effet, pareille disposition laisse entendre que les objectifs et mesures que le plan doit obligatoirement contenir pourraient se limiter aux seuls "déplacements".

Par ailleurs, les notions utilisées varient d'une disposition à l'autre, puisqu'il est question selon le cas, de "synthèse" ou de "partie opérationnelle", d'une part, et d' "objectifs et axes de politiques majeurs", ou d'"objectifs et priorités", d'autre part.

L'article 5 du texte en projet ne précise pas dans quelle partie du plan les composants qu'il vise doivent figurer.

Enfin la section de législation se demande à quoi correspondent, dans l'arrêté en projet, les "mesures d'aménagement" visées à l'article 36, alinéa 2, 3°, de l'ordonnance.

2. Plusieurs termes qu'utilise l'arrêté en projet demandent à être définis de manière précise (1). A cet égard, l'attention est attirée sur ce que lorsqu'un concept utilisé dans l'arrêté en projet l'est également dans les prescriptions urbanistiques du plan régional d'affectation du sol (2), il convient, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence, d'une part, de lui donner la même définition que celle que prévoit le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du plan ou de renvoyer expressément à ce glossaire (3), et d'autre part, de s'assurer de l'identité des termes employés (4).

3. En conclusion des développements précédents, l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu afin de préciser les termes employés et de définir très précisément le contenu et la forme de chacune des parties du plan, en veillant à éviter la confusion entre celles-ci, en procurant exécution à l'article 36 de l'ordonnance, dans son ensemble et en veillant à une unité terminologique en harmonie avec l'ordonnance du 29 août 1991 précitée.

---

(1) Il en va notamment ainsi des notions d'"axes politiques majeurs" et d'"équipements d'intérêt collectif et de service public".

(2) Il paraît en aller ainsi de la notion d' "équipement d'intérêt collectif et de service public" employée à l'article 3, § 1er, 3°.

(3) Voy. l'avis 34.211/4, donné le 27 novembre 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme", devenu l'arrêté du 12 décembre 2002

(4) L'on notera à ce propos que selon l'arrêté en projet, la notion d'"équipements d'intérêt collectif et de service public" recouvre celle d'"équipements et services sociaux, culturels et d'instruction", tandis que selon le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du plan régional d'affectation du sol, la notion d'"équipements d'intérêt collectif ou de service public" vise notamment les "équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux (...)".

.../...

A cet égard, il vaudrait mieux qu'une seule et même disposition ou un seul et même chapitre soit intégralement consacré à une seule et même partie du plan, dont il préciserait le contenu et définirait la présentation.

Quant au contenu même du plan, en sa partie planologique proprement dite, la sécurité juridique serait mieux garantie si l'arrêté en projet suivait l'ordre et la teneur des cinq objets du plan définis par l'article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée.

L'arrêté en projet sera revu à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Compte tenu du caractère fondamental des observations générales, les observations particulières se limitent aux observations suivantes.

Dispositif

Article 3

1. L'article 179 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée prévoit que :

"Les communes sont tenues d'établir un inventaire permanent de :

1. tous les immeubles non bâtis, susceptibles de recevoir des constructions selon les dispositions réglementaires en vigueur;

2. tous les immeubles bâtis qui ne sont ni habités ni exploités.

Quiconque qui en fait la demande peut prendre connaissance sur place de cet inventaire.

Le Gouvernement arrête les modalités d'application de la présente disposition et notamment la manière dont l'inventaire est dressé et tenu à jour et dont les parcelles sont identifiées.".

Cette disposition a reçu exécution à travers l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 avril 1996 relatif à l'inventaire des immeubles non-bâtis susceptibles de recevoir des constructions selon les dispositions réglementaires en vigueur et des immeubles bâtis qui ne sont ni habités ni exploités.

L'article 3, § 1er, 6°, de l'arrêté en projet, fait donc double emploi avec ces dispositions législatives et réglementaires en tant qu'il prévoit que le plan communal de développement devra traiter notamment des "conditions de réalisation et de mise à jour d'un inventaire des immeubles insalubres, abandonnés et inoccupés".

Cette dernière mention sera par conséquent omise.

Article 4

1. Au paragraphe 1er, 1°, la section de législation se demande si la situation visée est la situation de droit ou la situation de fait.

Il convient de lever cette ambiguïté en définissant précisément la notion.

2. Au paragraphe 1er, 2°, la section de législation se demande comment l'auteur du plan sera informé des "grands projets (...) privés (à l'étude)".

Article 5

1. Aux termes de l'article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991, tel que remplacé par l'ordonnance du 18 juillet 2002, parmi les cinq objets du plan communal de développement, figurent "le cas échéant, les modifications ou abrogations à apporter aux plans particuliers d'affectation du sol". Par ailleurs, selon l'article 65septies de la même ordonnance, "lorsque l'abrogation d'un plan particulier d'affectation du sol, pour l'ensemble ou une partie de son périmètre, a été planifiée par un plan communal de développement, le conseil communal adopte la décision d'abrogation dans les six mois de l'entrée en vigueur du plan communal de développement".

En tant qu'il prévoit que le plan comprend "conformément à l'article 36 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, après évaluation des plans particuliers d'affectation du sol en vigueur, les modifications à apporter aux plans particuliers d'affectation du sol", sans autrement préciser quelle forme prendra cette mention dans le plan communal de développement, ni dans quelle partie de celui-ci elle figurera, la disposition en projet se borne à reproduire, dans un texte réglementaire, une disposition qui figure déjà dans un texte de nature législative.

Un tel procédé est non seulement inutile, mais est de surcroît susceptible de semer la confusion sur l'intensité de la force obligatoire de la règle posée.

Par conséquent, dans la mesure où il a trait aux modifications à apporter aux plans particuliers d'affectation du sol, l'article examiné doit soit être omis, soit être complété afin de préciser quelle forme prendra cette mention dans le plan communal de développement, et dans quelle partie de celui-ci elle figurera.

2. La mention des règlements communaux d'urbanisme "à revoir en fonction du règlement régional d'urbanisme" ne figure pas parmi les objets du plan communal de développement, tels qu'énumérés à l'article 36 nouveau de l'ordonnance du 29 août 1991.

Quant à l'article 171 de la même ordonnance, auquel renvoie l'article en projet, il dispose que

> "Le règlement régional d'urbanisme abroge les dispositions non conformes des règlements communaux.
>
> Lorsqu'un règlement régional entre en vigueur, le conseil communal adapte, soit d'initiative, soit dans le délai qui lui est imposé par le Gouvernement, le règlement communal aux dispositions du règlement régional.".

Il ressort des ces deux dispositions que contrairement à ce que prévoit notamment la disposition examinée, le plan communal de développement n'a pas à mentionner les "règlements communaux d'urbanisme à revoir en fonction du règlement régional d'urbanisme".

En tout état de cause, faire figurer cette mention dans un plan communal de développement pourrait induire en erreur sur les délais dans lesquels les modifications devront intervenir (5) ainsi que sur la nature et l'étendue des modifications elles-mêmes (6).

Article 7

L'arrêté en projet est fondé sur le nouvel article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée, tel que remplacé par l'article 11 de l'ordonnance du 18 juillet 2002.

Conformément à l'article 74 de l'ordonnance du 18 juillet 2002, si son article 11 est entré en vigueur le 7 août 2002 (7), il n'est toutefois pas applicable "aux plans communaux de développement dont le dossier de base a été approuvé" avant cette même date (8).

L'article 7, alinéa 2, de l'arrêté en projet semble faire écho à cette disposition, puisqu'il prévoit qu'à titre transitoire, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 1995 relatif au contenu du plan communal de développement et à la présentation générale du dossier de base "reste en vigueur en ce qui concerne l'élaboration des projets de plan fondés sur un dossier de base approuvé avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 28 (lire : 29) août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme".

---

(5) Le délai accordé à la commune par le Gouvernement en vertu de l'article 171 de l'ordonnance pourrait être inférieur à la durée de validité du plan communal de développement.

(6) Il n'est pas exclu, en effet, qu'un règlement régional d'urbanisme nouveau intervienne ou que des modifications soient apportées à celui-ci, postérieurement à l'adoption du plan communal de développement, de sorte que les modifications à apporter au règlement communal d'urbanisme eu égard aux nouvelles dispositions régionales ne figureront pas au plan communal de développement, sauf à modifier celui-ci.

(7) C'est-à-dire à la date de la publication de l'ordonnance au Moniteur belge (voy. l'article 74, § 1er, de l'ordonnance).

(8) Voy. l'article 74, § 2, de l'ordonnance.

Il reste que contrairement à l'article 74 de l'ordonnance du 18 juillet 2002, l'article 7, alinéa 2, du projet, n'organise pas un régime transitoire à l'égard des plans eux-mêmes, mais pour leur seule "élaboration".

Dès lors, mieux vaut, dans la disposition à l'examen, remplacer les mots "l'élaboration des projets de plan fondés sur un dossier de base approuvé" par les mots "les plans dont le dossier de base a été approuvé".

Article 8

La section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs la disposition en projet déroge à la règle générale selon laquelle les textes législatifs et réglementaires entrent en vigueur le dixième jour suivant celui de leur publication au Moniteur belge.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Als rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt artikel 36 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw opgegeven.

Die bepaling, zoals ze vervangen is bij de ordonnantie van 18 juli 2002, luidt als volgt :

"Art. 36. In naleving van het gewestelijk bestemmingsplan, gaat het gemeentelijk ontwikkelingsplan uit van de richtsnoeren van het gewestelijk ontwikkelingsplan.

Het vermeldt voor het volledige grondgebied van de gemeente :

1° de doelstellingen en prioriteiten inzake ontwikkeling, ruimtelijke ordening inbegrepen, zoals die door economische, sociale, verplaatsings- en milieubehoeften worden vereist;

2° de middelen die moeten worden aangewend om binnen de grenzen van de gemeentelijke bevoegdheden de bepaalde doelstellingen en prioriteiten te bereiken;

3° de maatregelen van aanleg en hun cartografische weergave in overeenstemming met de in 1° genoemde doelstellingen en de maatregelen in verband met de verplaatsingen;

4° de bepaling van de prioritaire interventiegebieden van de gemeente;

5° eventueel, de aan de bijzondere bestemmingsplannen aan te brengen wijzigingen of opheffingen.

De regering stelt de nadere regels voor de uitvoering van dit artikel vast.".

Het ontworpen besluit strekt ertoe de bevoegdheid die bij deze bepaling aan de regering is opgedragen uit te voeren. Hoofdstuk II van het ontwerp, dat de kernpunten van het dispositief omvat, strekt ertoe de inhoud en de voorstelling van het gemeentelijk ontwikkelingsplan te bepalen.

Dat hoofdstuk geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Hoofdstuk II van het ontwerp geeft aan het gemeentelijk ontwikkelingsplan een inhoud die slechts ten dele overeenstemt met de inhoud die het krachtens artikel 36 van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991 heeft.

Zo stemmen de thema's die in artikel 3, § 1, van het ontwerp worden opgesomd, en de inhoud van het plan, zoals beschreven in de artikelen 2, 3, 4 en 6 van het ontwerp, niet volledig overeen met de thema's en het doel van het plan, zoals vermeld in artikel 36 van de ordonnantie, en met de methode die uit de opsomming voortvloeit.

Met de bepalingen die in hoofdstuk II van het ontwerp vervat zijn, kan men zich geen precies beeld vormen van de presentatie van het gemeentelijk ontwikkelingsplan, noch van het doel van de onderscheiden delen ervan, in het licht van de structuur die in artikel 36 van de ordonnantie voorkomt.

Uit artikel 2 van het ontwerp blijkt dat het eerste deel van het plan "een analyse (is) van de thema's die het gemeentelijk beleid vormen".

De inhoud van dat eerste deel wordt niet duidelijk gepreciseerd, noch door deze bepaling, noch door de andere artikelen van de ontworpen tekst. De redactie van de artikelen 3 en 4 , die elk uit twee paragrafen bestaan, kan weliswaar de indruk wekken dat de inhoud van dat eerste deel in feite gepreciseerd wordt in paragraaf 1 van die bepalingen en dat paragraaf 2 van die bepalingen betrekking heeft op "het tweede deel" van het plan, "synthese" genaamd.

Feit blijft dat zulks in de beide bepalingen in kwestie niet uitdrukkelijk wordt aangegeven, aangezien zowel artikel 3, § 1, als artikel 4, § 1, betrekking hebben op de minimale inhoud van het plan - gedefinieerd in termen van "thema's" - en niet alleen op het eerste deel ervan.

Uit artikel 2 van het ontwerp volgt voorts dat het plan een tweede deel bevat dat "de synthese (is) van die analyse die meer bepaald zal toelaten de prioritaire interventiegebieden van de gemeente te omlijnen".

De artikelen 3, § 2, en 4, § 2, van de onderzochte tekst van hun kant geven blijkbaar ook een definitie van de inhoud van het tweede deel van het plan maar telkens in andere en vrij onduidelijke bewoordingen, die bijlange niet preciseren wat in artikel 2 wordt bedoeld maar door het gebruik van verschillende termen een grote onduidelijkheid doen ontstaan.

Zo volgt uit artikel 2 dat het tweede deel van het plan niets meer is dan een synthese van de thema's die in het eerste deel worden behandeld, terwijl de artikelen 3, § 2, en 4, § 2, de indruk wekken dat dit tweede deel het zenuwcentrum van het plan vormt en de echte planologische dimensie ervan is in termen van doelstellingen en prioriteiten.

In dit verband behoort te worden benadrukt dat het gemeentelijk ontwikkelingsplan krachtens artikel 36, tweede lid, 1°, "de doelstellingen en prioriteiten inzake ontwikkeling, ruimtelijke ordening inbegrepen, zoals die door economische, sociale, verplaatsings- en milieubehoeften worden vereist" dient te bevatten. Het aldus omschreven doel van het plan dekt uiterst ruime en uiterst verscheiden aspecten, die geenszins beperkt zijn tot "verplaatsingen" alleen.

In artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt dan ook ten onrechte bepaald dat "de synthese ... in ieder geval de doelstellingen en de te nemen maatregelen inzake verplaatsingen (zal) moeten overnemen".

Zulk een bepaling wekt immers de indruk dat de doelstellingen en de maatregelen die het plan hoe dan ook moet bevatten alleen op "verplaatsingen" betrekking zouden kunnen hebben.

Voorts variëren de gebruikte begrippen van de ene bepaling tot de andere, aangezien naar gelang van het geval sprake is van "synthese" of "operationeel gedeelte", enerzijds, en van "voornaamste oogmerken en politieke assen" of "doelstellingen en prioriteiten", anderzijds.

Artikel 5 van de ontworpen tekst geeft niet aan in welk deel van het plan de daarin bedoelde bestanddelen moeten voorkomen.

Ten slotte vraagt de afdeling Wetgeving zich af wat in het ontworpen besluit overeenstemt met de "maatregelen van aanleg" waarvan sprake is in artikel 36, tweede lid, 3°, van de ordonnantie.

2. Verscheidene termen die in het ontworpen besluit worden gebruikt, dienen nauwkeurig omschreven te worden [9]. In dat verband wordt erop gewezen dat wanneer eenzelfde concept wordt gebruikt in zowel het ontworpen besluit als de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan [10], dit concept, ter wille van de rechtszekerheid en de samenhang, dezelfde begripsomschrijving behoort te krijgen als die welke staat in de lijst van de belangrijkste termen die gebruikt worden in de stedenbouwkundige voorschriften van het plan of uitdrukkelijk naar die lijst behoort te worden verwezen, enerzijds [11], en men zich ervan dient te vergewissen dat dezelfde termen worden gebezigd, anderzijds [12].

3. Tot besluit van hetgeen hiervoren uiteengezet is, moet worden gesteld dat het ontworpen besluit grondig dient te worden herzien opdat de gebruikte termen nauwkeurig worden omschreven en de inhoud en de vorm van elk deel van het plan zeer nauwkeurig wordt gedefinieerd, waarbij er, door een integrale uitvoering van artikel 36 van de ordonnantie, voor gezorgd moet worden dat tussen die delen geen verwarring ontstaat en erop toegezien moet worden dat de terminologie eenvormig is en in overeenstemming met de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991.

---

(9) Zulks geldt inzonderheid voor de begrippen "voornaamste politieke assen" en "voorzieningen van collectief belang en van openbare diensten".

(10) Dat lijkt het geval te zijn met het begrip "voorziening van collectief belang en van openbare diensten", dat in artikel 3, § 1, 3°, wordt gebezigd.

(11) Zie advies 34.211/4, dat op 27 november 2002 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State is gegeven over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de aan een stedenbouwkundige vergunning onderworpen wijzigingen van gebruik", dat geleid heeft tot het besluit van 12 december 2002.

(12) In dit verband dient erop te worden gewezen dat volgens het ontworpen besluit het begrip "voorzieningen van collectief belang en van openbare diensten" onder meer "sociale, culturele en onderwijsvoorzieningen en diensten" dekt, terwijl het begrip "voorziening van collectief belang of van openbare diensten" volgens de lijst van de belangrijkste termen die gebruikt worden in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan inzonderheid slaat op "de scholen, de culturele, sportieve, sociale (...) voorzieningen".

.../...

Vanuit dat oogpunt zou het beter zijn eenzelfde bepaling of eenzelfde hoofdstuk integraal te wijden aan eenzelfde deel van het plan en daarin de inhoud ervan te verduidelijken en de presentatie ervan te definiëren.

Wat betreft de inhoud zelf van het plan, zou de rechtszekerheid, in het eigenlijk planologisch deel van dat plan, beter gewaarborgd worden als in het ontworpen besluit de volgorde en de inhoud zouden worden overgenomen van de vijf onderwerpen van het plan, zoals die gedefinieerd worden in artikel 36 van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991.

Het ontworpen besluit dient in het licht van die opmerkingen te worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aangezien de algemene opmerkingen van fundamenteel belang zijn, beperkt de Raad van State zich, wat de bijzondere opmerkingen betreft, tot het volgende.

Dispositief

Artikel 3

1. Artikel 179 van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991 luidt als volgt :

"De gemeenten zijn gehouden een permanente inventaris op te maken van :

1° alle onbebouwde onroerende goederen waarop er volgens de vigerende verordenende bepalingen bouwwerken kunnen worden opgetrokken;

2° alle bebouwde goederen die noch bewoond noch uitgebaat worden.

Eenieder die erom verzoekt, kan ter plaatse inzage nemen van die inventaris.

De Regering stelt de nadere regels voor de toepassing van deze bepaling vast en met name de wijze waarop de inventaris wordt opgemaakt en bijgehouden en de wijze waarop de percelen worden geïdentificeerd.".

Aan die bepaling is uitvoering gegeven via het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 april 1996 betreffende de inventaris van niet-bebouwde onroerende goederen waarop gebouwd kan worden volgens de geldende reglementaire bepalingen en van bebouwde onroerende goederen die bewoond noch uitgebaat worden.

Artikel 3, § 1, 6°, van het ontworpen besluit vormt een doublure van die wettelijke en reglementaire bepalingen in zoverre het bepaalt dat het gemeentelijk ontwikkelingsplan inzonderheid de "voorwaarden voor de realisatie en actualisering van een inventaris van de onbewoonbare, verlaten en leegstaande gebouwen" moet behandelen.

Die laatste vermelding dient bijgevolg te worden weggelaten.

Artikel 4

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de situatie waarvan sprake is in paragraaf 1, 1°, de situatie naar recht is dan wel de feitelijke situatie.

Die dubbelzinnigheid behoort te worden verholpen door het begrip nauwkeurig te omschrijven.

2. Wat paragraaf 1, 2° betreft, vraagt de afdeling Wetgeving zich af hoe de ontwerpen van het plan ingelicht zal worden over de "grote (...) geplande privé-projecten".

Artikel 5

1. Volgens de bewoordingen van artikel 36 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals dat vervangen is bij de ordonnantie van 18 juli 2002, worden onder de vijf onderwerpen van het gemeentelijk ontwikkelingsplan ook "eventueel, de aan de bijzondere bestemmingsplannen aan te brengen wijzigingen of opheffingen" vermeld. Voorts wordt in artikel 65septies van dezelfde ordonnantie bepaald dat "als de opheffing van een bijzonder bestemmingsplan voor de volledige perimeter of een deel ervan werd gepland door een gemeentelijk ontwikkelingsplan, dan keurt de gemeenteraad de opheffing goed binnen zes maanden na het in werking treden van het gemeentelijk ontwikkelingsplan".

In zoverre in de ontworpen bepaling gesteld wordt dat het plan "overeenkomstig artikel 36 van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, na evaluatie van de geldende bijzondere bestemmingsplannen, de aan de bijzondere bestemmingsplannen aan te brengen wijzigingen" omvat, zonder voorts te preciseren onder welke vorm die vermelding in het gemeentelijk ontwikkelingsplan zal worden opgenomen, noch in welk deel ervan deze zal voorkomen, beperkt deze bepaling zich tot het weergeven in een verordenende tekst van een bepaling die reeds voorkomt in een tekst van wetgevende aard.

Zulk een werkwijze is niet alleen onnodig, maar geeft bovendien aanleiding tot verwarring wat betreft de plaats die de gestelde regel inneemt in de hiërarchie van de rechtsregels.

Bijgevolg moet het onderzochte artikel, in zoverre het betrekking heeft op de wijzigingen die moeten worden aangebracht in de bijzondere bestemmingsplannen, hetzij worden weggelaten, hetzij worden aangevuld teneinde te verduidelijken welke vorm deze vermelding zal aannemen in het gemeentelijk ontwikkelingsplan, en in welk deel ervan deze vermelding zal worden opgenomen.

2. De vermelding van de "in functie van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening te herziene gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen" behoort niet tot de onderwerpen van het gemeentelijk ontwikkelingsplan, zoals deze opgesomd worden in het nieuwe artikel 36 van de ordonnantie van 29 augustus 1991.

Artikel 171 van dezelfde ordonnantie waarnaar verwezen wordt in het ontworpen artikel, luidt als volgt :

> "De gewestelijke stedenbouwkundige verordening heft de niet-conforme bepalingen van de gemeentelijke verordeningen op.
>
> Wanneer een gewestelijke verordening in werking treedt, past de gemeenteraad op eigen initiatief of binnen de hem door de Regering opgelegde termijn, de gemeentelijke verordening aan de bepalingen van de gewestelijke verordening aan.".

Uit deze twee bepalingen vloeit voort dat in tegenstelling tot hetgeen inzonderheid bepaald wordt in de onderzochte bepaling**,** in het gemeentelijk ontwikkelingsplan geen melding behoort te worden gemaakt van de "in functie van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening te herziene gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen".

Hoe dan ook, door die vermelding op te nemen in een gemeentelijk ontwikkelingsplan zou er verwarring kunnen ontstaan wat betreft de termijnen waarbinnen de wijzigingen moeten worden aangebracht [(13)] en wat betreft de aard en de strekking van de wijzigingen zelf [(14)].

---

(13) De termijn die aan de gemeente wordt toegekend door de Regering krachtens artikel 171 van de ordonnantie zou minder kunnen bedragen dan de geldigheidsduur van het gemeentelijk ontwikkelingsplan.

(14) Het is immers niet uitgesloten dat een nieuwe gewestelijke stedenbouwkundige verordening tot stand komt of dat daarin wijzigingen worden aangebracht na de goedkeuring van het gemeentelijk ontwikkelingsplan, zodat de wijzigingen die gelet op de nieuwe gewestelijke bepalingen aangebracht moeten worden in de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening niet opgenomen zullen zijn in het gemeentelijk ontwikkelingsplan, tenzij dat gemeentelijk ontwikkelingsplan wordt gewijzigd.

Artikel 7

Het ontworpen besluit steunt op het nieuwe artikel 36 van de voornoemde ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals dat vervangen is bij artikel 11 van de ordonnantie van 18 juli 2002.

Hoewel artikel 11 van de ordonnantie van 18 juli 2002, overeenkomstig artikel 74 ervan, in werking getreden is op 7 augustus 2002 [(15)], kan het evenwel niet worden toegepast op "de gemeentelijke ontwikkelingsplannen waarvan het basisdossier (...) werd goedgekeurd" vóór deze datum [(16)].

Artikel 7, tweede lid, van het ontworpen besluit lijkt in te spelen op die bepaling, aangezien daarin wordt bepaald dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 december 1995 betreffende de inhoud van het gemeentelijk ontwikkelingsplan en de algemene voorstelling van het basisdossier "provisorisch (blijft) gelden wat betreft de uitwerking van ontwerpplannen gebaseerd op een vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 28 (lees : 29) augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw gebaseerd basisdossier".

Desalniettemin is het zo dat in tegenstelling tot artikel 74 van de ordonnantie van 18 juli 2002, artikel 7, tweede lid, van het ontwerp niet voorziet in een overgangsregeling met betrekking tot de plannen zelf, maar alleen wat betreft de "uitwerking" ervan.

In de onderzochte bepaling zou het derhalve beter zijn om de woorden "de uitwerking van ontwerpplannen gebaseerd op een vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 28 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw gebaseerd basisdossier" te vervangen door de woorden "de plannen waarvan het basisdossier is goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw".

---

(15) Met andere woorden, de datum van de bekendmaking van de ordonnantie in het Belgisch Staatsblad (zie artikel 74, § 1, van de ordonnantie).

(16) Zie artikel 74, § 2, van de ordonnantie.

Artikel 8

De afdeling Wetgeving ziet niet in waarom de ontworpen bepaling afwijkt van de algemene regel volgens welke de wet- en verordeningsteksten in werking treden op de tiende dag die volgt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

La chambre était composée de

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre,
Mevrouw kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY, conseillers d'Etat,
de Heren P. VANDERNOOT, staatsraden,

Madame C. GIGOT, greffier,
Mevrouw griffier.

La note du Bureau de coordination a été présentée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

De nota van het Coördinatiebureau werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, adjunct-referendaris.

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