ROYAUME DE BELGIQUE
---

AVIS 35.187/4

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 28 mars 2003, 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 "désignant les administrations et instances appelées à émettre leur avis dans le cadre de la procédure d'adoption du dossier de base d'un Plan particulier d'affectation du sol", a donné le 8 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 35.187/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 maart 2003 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 aanduiding van de besturen en de organen die gevraagd worden een advies te formuleren in het kader van de goedkeuringsprocedure van het basisdossier van een Bijzonder Bestemmingsplan", heeft op 8 april 2003 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

1. L'arrêté en projet se donne pour fondement légal l'article 53 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, tel que modifié par l'ordonnance du 18 juillet 2002, plus spécialement son article 22.

Cet article 53 prévoit notamment, en son alinéa 1er, que le dossier de base établi en vue de l'adoption d'un plan particulier d'affectation du sol est soumis à la commission de concertation qui "consulte les administrations et instances dont le Gouvernement arrête la liste".

Il résulte des travaux préparatoires de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 précitée, que l'habilitation ainsi conférée au Gouvernement

> "entérine une observation du Conseil d'Etat quant à la possibilité pour une commission - qui n'a pas de responsabilité politique - de déterminer elle-même les formalités auxquelles est soumise l'adoption des plans d'aménagement et, en l'occurrence, l'adoption des dossiers de base des PPAS.
>
> Compte tenu de ce que les commissions consultatives n'ont pas le pouvoir d'établir la liste des administrations et instances qu'elles consultent, il est proposé, comme le suggère la section de législation du Conseil d'Etat, que le Gouvernement arrête cette liste, sans préjudice du pouvoir des commissions de s'entourer de façon informelle d'avis complémentaires" (1).

(1) Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2001-2002, n° A-284/1 - 2001/2002, p. 17.

Il suit tant du texte de l'article 53 de l'ordonnance du 29 août 1991, tel que modifié par l'ordonnance du 18 juillet 2002, que des travaux préparatoires de cette dernière, que c'est au Gouvernement, et à lui seul, d'arrêter la liste des instances que la Commission de concertation est tenue de consulter et les cas précis dans lesquels ces instances doivent être consultées.

Pour rester dans les limites de l'habilitation de l'ordonnance, il y a lieu d'éviter la notion de "problématique" et de préciser lorsque l'aménagement du sol est lié avec une infrastructure de transport terrestre, une infrastructure portuaire ou une infrastructure de transport aérien, quels administrations ou organismes sont nécessairement consultés.

Singulièrement, la section de législation du Conseil d'Etat ne voit pas dans quel cas les communes concernées et la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale ne seraient pas consultées.

Le projet à l'examen doit être revu à la lumière de cette observation.

2. Le projet d'arrêté prévoit la consultation de services ou d'organismes ne dépendant pas de la Région de Bruxelles-Capitale mais d'autres niveaux de pouvoir.

Sous la réserve formulée ci-après, ceci ne peut être admis.

En effet, les Régions ne peuvent attribuer unilatéralement une mission déterminée à des services ou organismes qui dépendent d'autres niveaux de pouvoir [(2)]. Un accord de coopération est nécessaire pour prévoir qu'une procédure de décision relevant des compétences régionales comprend ou peut comprendre, au titre d'une formalité substantielle, la consultation d'un service ou d'un organisme dépendant d'un autre niveau de pouvoir.

---

(2) Voir notamment l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 66 du 30 juin 1988; voir aussi l'avis 31.261/2/V, donné le 23 juillet 2001, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon, devenu l'arrêté du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

Il appartient à la Région de Bruxelles-Capitale de conclure pareil accord, pour chacune des autorités visées à l'article 1er du projet, qui dépend d'un autre niveau de pouvoir.

---

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Om de termijn van één maand waarover de afdeling wetgeving beschikt te kunnen naleven heeft ze zich bepaald tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de haar voorgelegde tekst, van de vraag of deze tekst strookt met de hogere regelingen en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Wat deze punten betreft, dienen de hiernavolgende opmerkingen te worden gemaakt.

1. In het ontworpen besluit wordt artikel 53 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 18 juli 2002, inzonderheid artikel 22 ervan, als rechtsgrond opgegeven.

In het eerste lid van dit artikel 53 wordt onder meer bepaald dat het basisdossier dat wordt aangelegd met het oog op de goedkeuring van een bijzonder bestemmingsplan, wordt voorgelegd aan de overlegcommissie, die "de besturen en organen raadpleegt waarvan de regering de lijst vastlegt".

Uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991 blijkt dat met de machtiging die aldus aan de Regering verleend wordt

> "(...) een opmerking van de Raad van State (wordt bekrachtigd) nopens de mogelijkheid voor een commissie - die geen politieke verantwoordelijkheid draagt - om zelf de formaliteiten te bepalen waaraan de goedkeuring van de bestemmingsplannen en, in casu, de goedkeuring van de basisdossiers van de BBP's onderworpen zijn.
>
> Ermee rekening houdend dat de overlegcommissies niet de bevoegdheid hebben om de lijst van de administraties en instanties die ze raadplegen vast te leggen, wordt er voorgesteld, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State suggereert, dat de Regering deze lijst vastlegt, onverminderd het recht van deze commissies om zich op informele wijze te omringen met bijkomend advies" [(1)] .

---

(1) Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zittingsperiode 2001-2002, nr. A-284/1-2001/2002, blz. 17.

Zowel uit de tekst van artikel 53 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals ze gewijzigd is bij de ordonnantie van 18 juli 2002, als uit de parlementaire voorbereiding van de laatstgenoemde ordonnantie blijkt dat de Regering, en alleen zij, de lijst vastlegt van de organen die de overlegcommissie dient te raadplegen en de precieze gevallen bepaalt waarin deze organen dienen te worden geraadpleegd.

Om binnen de perken te blijven van de machtiging die bij de ordonnantie verleend wordt, wordt beter niet gewerkt met het begrip "problematiek" en moet worden gepreciseerd welke besturen of organen noodzakelijkerwijs moeten worden geraadpleegd wanneer het bestemmingsplan te maken heeft met voorzieningen voor vervoer te land, haveninfrastructuur of luchtvervoerinfrastructuur.

Meer in het bijzonder is het de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk in welke gevallen de betrokken gemeenten en de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij niet zouden worden geraadpleegd.

Het voorliggende ontwerp dient in het licht van deze opmerking te worden herzien.

2. Het ontwerp van besluit voorziet in de raadpleging van diensten of instellingen die niet ressorteren onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar onder andere bevoegdheidsniveaus.

Onder het voorbehoud dat hierna wordt aangegeven, is dit niet aanvaardbaar.

De gewesten mogen immers niet eenzijdig een bepaalde opdracht toewijzen aan diensten of organen die ressorteren onder andere bevoegdheidsniveaus [(2)] . Er is een samenwerkingsakkoord nodig dat bepaalt dat een beslissingsprocedure waarbij

---

(2) Zie inzonderheid arrest nr. 66 van het Arbitragehof van 30 juni 1988; zie ook advies 31.261/2/V, gegeven op 23 juli 2001, door de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering dat het besluit van 4 juli 2002 tot bepaling van de lijst van de aan een milieueffectstudie onderworpen projecten en van de ingedeelde installaties en activiteiten, geworden is.

gewestelijke bevoegdheden worden uitgeoefend, als substantieel vormvereiste, de raadpleging omvat of kan omvatten van een dienst of een orgaan dat ressorteert onder een ander bevoegdheidsniveau.

Het staat aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een dergelijk akkoord te sluiten voor elke in artikel 1 van het ontwerp vermelde overheid die ressorteert onder een ander bevoegdheidsniveau.

---

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