

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.355/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 7 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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 5 décembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans l'article 32 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après "CoBAT"), qui formait, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004 adoptant le CoBAT, l'article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme ⁽¹⁾.

L'article 32 du CoBAT dispose comme suit :

"Art. 32. 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, et constitue un instrument de planification global du développement communal dans le cadre du développement durable.

Il détermine :

- 1° les objectifs généraux et sectoriels ainsi que 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 de manière transversale et sectorielle 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 prioritaire de la commune;
- 4° le cas échéant, les modifications à apporter aux dispositions normatives, plans et programmes élaborés par la commune en fonction des objectifs et des moyens ainsi précisés.

⁽¹⁾ Voir, à ce propos, la note 67 suivant le CoBAT, Moniteur belge du 26 mai 2004, p. 40.833.

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 32 du CoBAT.

Ainsi, les thèmes énumérés à l'article 2 ⁽²⁾ du projet et le contenu du plan, tel que décrit aux articles 3, 4 et 5 du projet, ne correspondent que de manière imparfaite aux quatre objets du plan, tels qu'énumérés par l'article 32 du CoBAT, 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 32 du CoBAT.

Plus spécialement, l'on se demande comment l'article 2 du projet (énumérant les thèmes à aborder) et son article 5 (définissant le contenu des deux volets -stratégique et opérationnel- du plan) se concilieront entre eux et au regard de l'article 32 du CoBAT. Singulièrement, l'article 2, alinéa 2, du projet, ne fait-il pas double emploi avec son article 5, alinéa 3, 2° ?

⁽²⁾ La partie du dispositif du projet, comprise entre l'intitulé du chapitre II du projet et son article 3, ne porte pas de numéro d'article. Toutefois, compte tenu de la présentation du projet, il y lieu de penser que cette partie du dispositif est appelée à former l'article 2 de l'arrêté en projet. Cette disposition devrait commencer par les mots "Le plan (...)".

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas bien la correspondance entre, d'une part, les différentes parties des deux volets du plan, tels que définies à l'article 5 du projet et, d'autre part, les quatre objets du plan, tels que définis à l'article 32 du CoBAT.

2. À l'article 2 et à l'article 5, alinéa 3, 2°, du projet, afin de se conformer aux termes de l'article 32, 4°, du CoBAT, et d'éviter ainsi d'en réduire la portée par un acte réglementaire et par conséquent, de manière non admissible, il convient de remplacer les mots "plans particuliers du sol et (ou) règlements communaux" par les mots "dispositions normatives, plans et programmes élaborés par la commune".

3. En conclusion sur les points précédents, l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu afin de définir très précisément le contenu et la forme de chacune des parties du plan, en veillant à éviter la confusion sur leur objet, en procurant exécution à l'article 32 du CoBAT, dans son ensemble et en veillant à une unité terminologique en harmonie avec cet article 32.

À cet égard, et 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 quatre objets du plan définis par l'article 32 précité.

Observations particulières

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans le seul article 32 du CoBAT, remplacé par l'ordonnance du 19 février 2004.

Seule cette disposition doit donc être visée au préambule, dont l'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

.../...

Dispositif

Article 2

Sous réserve des observations générales, il convient de relever que les directives européennes, telles celles visées au 5° de la disposition à l'examen, doivent, en principe, faire l'objet de mesures de transposition en droit interne.

Par conséquent, un texte de nature réglementaire, tel l'arrêté en projet, ne peut renvoyer directement à de telles directives. Il doit renvoyer aux dispositions législatives ou réglementaires de droit interne qui en assurent la transposition et, en l'espèce, qui sont applicables sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 6

L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet entend abroger l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif au contenu et à la présentation générale du plan communal de développement.

Toutefois, en son alinéa 2, cette disposition prévoit qu'

"À titre transitoire, cet arrêté reste en vigueur en ce qui concerne la mesure transitoire visant l'élaboration et le contenu 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 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, pour autant que le plan définitif soit adopté par le Conseil communal le 21 juillet 2006 au plus tard."

L'article 6, alinéa 2, du projet doit être lu en rapport avec l'article 127 de l'ordonnance du 19 février 2004 portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire, qui dispose comme suit :

"Les articles 13 à 19, 25 à 30, 33 à 47, 98 à 100 de la présente ordonnance ne sont pas applicables au plan régional de développement et au plan régional d'affectation du sol dont le projet a été adopté avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, ni aux plans communaux de développement et aux plans particuliers d'affectation du sol dont le dossier de base ou le projet a été adopté

.../...

provisoirement par le conseil communal conformément aux articles 42, 52 ou 56 avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, pour autant que le plan définitif soit adopté le 21 juillet 2006 au plus tard. Lorsque ce plan n'est pas encore adopté à cette échéance, il est soumis aux articles 13 à 19, 25 à 30, 33 à 47, 98 à 100 de la présente ordonnance, à moins que le Gouvernement ne décide, au cas par cas et par décision motivée publiée au Moniteur belge, qu'il n'est pas possible de procéder à l'évaluation environnementale.

Les modifications des plans visés à l'alinéa premier qui sont décidées après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont soumises aux dispositions de celle-ci.

Les articles 76 et 112 de la présente ordonnance ne sont pas applicables aux demandes de certificat et permis dont il a été accusé réception, conformément aux articles 109 et 140 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance."

Manifestement, la disposition à l'examen entend faire écho au régime transitoire prévu par l'article 127 reproduit ci-avant.

Ce faisant, elle perd de vue que ce régime transitoire ne concerne pas l'article 24 de l'ordonnance du 19 février 2004, qui a remplacé l'article 36 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, devenu l'article 32 du CoBAT.

Par conséquent, la disposition devenue l'article 32 du CoBAT, qui détermine les objets du plan communal de développement -et qui est la seule disposition dans laquelle l'arrêté en projet peut trouver son fondement légal- est entrée en vigueur le 8 avril 2004 ⁽³⁾. Dès lors que le législateur n'a prévu aucun régime transitoire pour la mise en oeuvre de cette disposition, il n'appartient pas au Gouvernement de mettre en place un tel régime, ou de maintenir un régime transitoire prévu antérieurement pour la mise en oeuvre d'une disposition qui n'est plus en vigueur.

L'alinéa 2 de la disposition à l'examen sera donc omis.

⁽³⁾ En l'absence de disposition en sens contraire, cette ordonnance est entrée en vigueur le dixième jour suivant celui de sa publication au Moniteur belge le 29 mars 2004.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.355/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 november 2005 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, 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 5 december 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 32 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna "BWRO"), dat vóór de inwerkingtreding van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 april 2004 houdende vaststelling van het BWRO artikel 36 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw vormde ⁽¹⁾.

Artikel 32 van het BWRO bepaalt het volgende :

"Art. 32. Het gemeentelijk ontwikkelingsplan kadert, met inachtneming van het gewestelijk bestemmingsplan, in de oriëntaties van het gewestelijk ontwikkelingsplan en vormt een globaal instrument voor de planning van de gemeentelijke ontwikkeling in het kader van de duurzame ontwikkeling.

Het bepaalt :

- 1° de algemene en sectorale doelstellingen evenals de ontwikkelingsprioriteiten, met inbegrip van die inzake ruimtelijke ordening, vereist door de economische, sociale, culturele behoeften en die inzake verplaatsingen en milieu;
- 2° de transversaal en sectoraal in te zetten middelen om de alzo gedefinieerde doelstellingen en prioriteiten te bereiken, met name door de kaartsgewijze uitdrukking van sommige van die maatregelen;
- 3° de vaststelling van de prioritaire interventiegebieden van de gemeente;

⁽¹⁾ Zie in dit verband nota 67 die volgt op het BWRO, Belgisch Staatsblad van 26 mei 2004, blz. 40.833.

4° in voorkomend geval de aan de door de gemeente uitgewerkte normatieve bepalingen, plannen en programma's in functie van de alzo gepreciseerde doelstellingen en middelen, aan te brengen wijzigingen.

De Regering bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten van dit artikel."

Het ontworpen besluit beoogt de tenuitvoerlegging van de machtiging die dit artikel aan de Regering verleent. Hoofdstuk II ervan, dat de fundamentele bepalingen van het dispositief van dat besluit omvat, strekt ertoe de inhoud en voorstelling van het gemeentelijk ontwikkelingsplan vast te stellen.

Over dit hoofdstuk zijn de volgende opmerkingen te maken.

1. Hoofdstuk II van het ontwerp voorziet voor het gemeentelijk ontwikkelingsplan in een inhoud die slechts gedeeltelijk overeenstemt met de inhoud die artikel 32 van het BWRO ervoor vaststelt.

Zo stemmen de in artikel 2 ⁽²⁾ van het ontwerp opgesomde thema's en de inhoud van het plan, zoals omschreven in de artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp, slechts onvolledig overeen met de vier doelstellingen van het plan, zoals ze opgesomd zijn in artikel 32 van het BWRO, alsook met de werkwijze die uit deze opsomming voortvloeit.

Aan de hand van de bepalingen die hoofdstuk II van het ontwerp vormen, kan niet precies worden gevat hoe het gemeentelijk ontwikkelingsplan eruitziet, noch wat het doel is van de verschillende delen ervan, gelet op de opbouw van artikel 32 van het BWRO.

Meer in het bijzonder wordt de vraag gesteld hoe artikel 2 van het ontwerp (waarin de te behandelen thema's worden opgesomd) en artikel 5 ervan (dat de inhoud van de twee delen - strategisch en operationeel - van het plan bepaalt) onderling samengaan en verenigbaar zijn met artikel 32 van het BWRO. De vraag rijst met name of artikel 2, tweede lid, van het ontwerp geen overlapping vormt met artikel 5, derde lid, 2°, ervan.

⁽²⁾ Het gedeelte van het dispositief van het ontwerp, begrepen tussen het opschrift van hoofdstuk II van het ontwerp en artikel 3 ervan, heeft geen artikelnummer. Zoals het ontwerp is voorgesteld, dient er evenwel van uit te worden gegaan dat dit deel van het dispositief artikel 2 van het ontworpen besluit vormt. Deze bepaling zou moeten beginnen met de woorden "Het ... plan (...)".

Bovendien is het de afdeling wetgeving niet goed duidelijk wat de overeenstemming is tussen enerzijds de verschillende onderdelen van de twee delen van het plan, zoals ze omschreven zijn in artikel 5 van het ontwerp, en anderzijds de vier doelstellingen van het plan, zoals ze omschreven zijn in artikel 32 van het BWRO.

2. In artikel 2 en in artikel 5, derde lid, 2°, van het ontwerp dienen de woorden "bijzondere plannen van aanleg en (of) gemeentelijke reglementen" te worden vervangen door de woorden "door de gemeente uitgewerkte normatieve bepalingen, plannen en programma's", om overeenstemming te bereiken met de bewoordingen van artikel 32, 4°, van het BWRO en aldus te voorkomen dat de draagwijdte ervan wordt beperkt door een verordenende handeling, wat dus onaanvaardbaar zou zijn.

3. Wat de vorige punten betreft is de slotsom dat het ontworpen besluit grondig moet worden herzien om de inhoud en de vorm van elk van de delen van het plan nauwkeurig te omschrijven; hierbij dient erop toegezien te worden dat verwarring omtrent het doel ervan wordt voorkomen, dat uitvoering wordt gegeven aan artikel 32 van het BWRO in zijn geheel en dat de terminologie in overeenstemming is met dat artikel 32.

In dit verband zou de rechtszekerheid, gelet op de inhoud zelf van het plan, wat het eigenlijke gedeelte over de planning betreft, beter gewaarborgd zijn door in het ontworpen besluit de volgorde en de strekking van de vier bij het voornoemde artikel 32 bepaalde oogmerken van het plan te volgen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Het ontworpen besluit vindt alleen rechtsgrond in artikel 32 van het BWRO, vervangen bij de ordonnantie van 19 februari 2004.

Alleen naar deze bepaling hoeft dus te worden verwezen in de aanhef, waarvan het eerste lid dienovereenkomstig moet worden herzien.

.../...

Dispositief

Artikel 2

Onder voorbehoud van de algemene opmerkingen dient erop gewezen te worden dat de Europese richtlijnen, zoals die waarnaar in onderdeel 5° van het onderzochte bepaling wordt verwezen, in principe moeten worden omgezet in het interne recht.

Een verordeningstekst, zoals het ontworpen besluit, mag bijgevolg niet rechtstreeks naar dergelijke richtlijnen verwijzen. Hij moet verwijzen naar de wets- of verordeningsbepalingen van de interne regelgeving waarbij die richtlijnen worden omgezet en die, in casu, op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing zijn.

Artikel 6

Artikel 6, eerste lid, van het ontwerp beoogt de opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juni 2003 betreffende de inhoud en de algemene voorstelling van het gemeentelijk ontwikkelingsplan.

Het tweede lid van deze bepaling schrijft evenwel het volgende voor :

"Bij wijze van overgang blijft dit besluit van kracht wat betreft de overgangsmaatregel die gericht is op de uitwerking en de inhoud van de ontwerpplannen die gebaseerd zijn op een basisdossier dat voor het van kracht worden van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw werd goedgekeurd, voor zover het definitieve plan op z'n laatst op 21 juli 2006 door de gemeenteraad wordt goedgekeurd."

Artikel 6, tweede lid, van het ontwerp dient te worden gelezen in samenhang met artikel 127 van de ordonnantie van 19 februari 2004 betreffende enkele bepalingen inzake ruimtelijke ordening, dat het volgende bepaalt :

"De artikelen 13 tot 19, 25 tot 30, 33 tot 47, 98 en 100 van deze ordonnantie zijn niet van toepassing op het gewestelijk ontwikkelingsplan en op het gewestelijk bestemmingsplan waarvan het ontwerp werd goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van deze ordonnantie, noch op de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en de bijzondere bestemmingsplannen waarvan het

.../...

basisdossier of het ontwerp voorlopig door de gemeenteraad werd goedgekeurd overeenkomstig artikelen 42, 52 of 56 vóór de inwerkingtreding van deze ordonnantie, voor zover het definitieve plan uiterlijk op 21 juli 2006 is goedgekeurd. Wanneer dit plan nog niet is goedgekeurd op die vervalddag, is het onderworpen aan de artikelen 13 tot 19, 25 tot 30, 33 tot 47, 98 tot 100 van deze ordonnantie, tenzij de Regering beslist, geval per geval en bij met redenen omklede en in het Belgisch Staatsblad verschenen beslissing, dat het niet mogelijk is over te gaan tot de milieuevaluatie.

De in het eerste lid bedoelde planwijzigingen waartoe beslist wordt na de inwerkingtreding van deze ordonnantie, worden aan de bepalingen van deze laatste onderworpen.

De artikelen 76 en 112 van deze ordonnantie zijn niet van toepassing op de aanvragen om attesten en vergunningen waarvoor een ontvangstbewijs werd afgegeven, overeenkomstig de artikelen 109 en 140 van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, vóór de inwerkingtreding van deze ordonnantie."

De voorliggende bepaling beoogt duidelijk gevolg te geven aan de overgangsregeling waarin het hierboven opgenomen artikel 127 voorziet.

Hierbij wordt uit het oog verloren dat deze overgangsregeling niet geldt voor artikel 24 van de ordonnantie van 19 februari 2004, dat in de plaats is gekomen van artikel 36 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, dat artikel 32 van het BWRO is geworden.

Bijgevolg is de bepaling die artikel 32 van het BWRO is geworden, dat de doelstellingen van het gemeentelijk ontwikkelingsplan bepaalt - en die de enige bepaling is waarin het ontworpen besluit rechtsgrond kan vinden - in werking getreden op 8 april 2004 ⁽³⁾. Aangezien de wetgever voor de tenuitvoerlegging van deze bepaling geen overgangsregeling heeft uitgewerkt, staat het niet aan de Regering een dergelijke regeling in te voeren, of een overgangsregeling te handhaven waarin voorheen was voorzien voor de tenuitvoerlegging van een bepaling die niet meer van kracht is.

Het tweede lid van de voorliggende bepaling behoort dus te vervallen.

⁽³⁾ Bij ontstentenis van geen andersluidende bepaling, is deze ordonnantie in werking getreden de tiende dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad op 29 maart 2004.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS