



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.097/4
du 17 avril 2013

advies 53.097/4
van 17 april 2013

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'adoptant la
modification partielle du Plan
Régional d'affectation du sol
arrêté le 3 mai 2001'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot goedkeuring van
het gedeeltelijke wijziging van
het gewestelijk
bestemmingsplan dat op
3 mei 2001 werd opgesteld'

Le 22 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du territoire, des Monuments et Sites, de la Propreté Publique, de la Coopération au Développement et de la Statistique régionale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant la modification partielle du Plan Régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 avril 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 avril 2013.

*

Op 22 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke besturen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen, Openbare Netheid, Ontwikkelingssamenwerking en Gewestelijke Statistiek verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd opgesteld'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 april 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 april 2013.

*

Le projet d'arrêté tend à modifier partiellement le plan régional d'affectation du sol (ci-après, en abrégé : « PRAS ») adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001.

Il résulte de l'article 28, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après, en abrégé : « CoBAT ») que toutes les dispositions du PRAS ont force obligatoire et valeur réglementaire.

L'ensemble des dispositions du projet d'arrêté sont donc destinées à avoir valeur réglementaire au sens de l'article 28, alinéa 1^{er}, du CoBAT.

Ceci ne signifie cependant pas nécessairement que toutes ces dispositions revêtent un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ainsi, les dispositions dont le seul objet consiste à modifier la carte des affectations du sol ou la carte des transports en commun ne présentent pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En effet, elles n'ont d'autre portée que de rendre applicables des dispositions préexistantes aux parties du territoire régional auxquelles elles s'appliquent, sans prescrire par elles-mêmes de norme nouvelle.

L'avis que la section de législation du Conseil d'État est appelée à donner ne porte donc pas sur ces dispositions du projet d'arrêté.

L'avis de la section de législation du Conseil d'État est réclamé dans un délai de trente jours.

Il résulte de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qu'en pareille hypothèse, la section de législation peut limiter son examen à la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, au fondement juridique de ce texte et à l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces points, les dispositions à l'examen appellent les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Gouvernement a, par un arrêté du 20 janvier 2011 'ouvrant la procédure de modification partielle du plan régional d'affectation du sol'¹, fait usage du pouvoir que lui donne l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoBAT de décider de la modification du PRAS par arrêté motivé. L'arrêté en projet est destiné à constituer l'aboutissement de cette procédure.

Comme l'indique le préambule du projet d'arrêté, le Gouvernement a, en adoptant l'arrêté du 20 janvier 2011, « défini la mesure dans laquelle il entendait modifier le PRAS » et,

¹ Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* le 3 mars 2011.

« ce faisant, il a posé le cadre de l'action qu'il entend mener en justifiant celle-ci par les besoins qu'il a identifiés et auxquels il estime indispensable d'apporter rapidement une réponse »².

En application de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoBAT, l'arrêté du 20 janvier 2011 détermine ainsi de manière limitative l'étendue des modifications que le Gouvernement peut apporter au PRAS dans le cadre de la procédure dont l'arrêté en projet est destiné à être l'aboutissement. En l'espèce, c'est dans la motivation de l'arrêté du 20 janvier 2011 que l'on peut trouver les limites que le Gouvernement s'est fixées pour modifier le PRAS.

Globalement, les dispositions à l'examen s'inscrivent dans les limites tracées par l'arrêté du 20 janvier 2011.

Quelques dispositions ne peuvent cependant raisonnablement pas être rattachées aux considérations en vue desquelles le Gouvernement a, dans cet arrêté, décidé d'ouvrir la présente procédure de modification du PRAS.

Ainsi en va-t-il :

a) de la modification qu'il est envisagé d'apporter à la prescription 11³ ;

b) de la suppression de la règle selon laquelle l'application de la prescription 18, alinéa 4, est soumise à la condition que la demande de permis d'urbanisme concerne l'ensemble du territoire de la zone d'intérêt régional⁴ ;

c) et de l'ajout d'un alinéa dans le programme de la zone d'intérêt régional n° 3.

Ces dispositions doivent donc être omises de l'arrêté en projet.

2. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature', le rapport sur les incidences environnementales qui est réalisé avant l'adoption ou la modification du PRAS doit, dans l'hypothèse où les prescriptions envisagées sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 ou une réserve naturelle ou forestière, faire l'objet d'une « évaluation appropriée des incidences » conforme aux règles prévues par cette ordonnance⁵.

² Préambule du projet d'arrêté, page 8.

³ L'on ne peut, à cet égard, suivre le passage du préambule du projet d'arrêté dans lequel la compétence du Gouvernement d'apporter cette modification au PRAS en dépit du fait que celle-ci n'était pas annoncée dans l'arrêté du 20 janvier 2011, est justifiée par la thèse suivant laquelle cette modification a uniquement pour but de clarifier le libellé de la prescription 11, sans en modifier le contenu (voir le préambule du projet d'arrêté, pages 186 à 188). En effet, à supposer que telle soit la seule portée de la modification apportée à la prescription 11 – question sur laquelle il n'est pas nécessaire de se prononcer ici –, cette circonstance n'est pas de nature à justifier que le Gouvernement sorte du cadre qu'il s'est fixé en adoptant l'arrêté du 20 janvier 2011.

⁴ La circonstance, dont fait état le préambule du projet d'arrêté aux pages 196 et 197, selon laquelle il est seulement envisagé par là de supprimer une exigence procédurale, ne suffit pas à justifier que le Gouvernement s'écarte du cadre fixé par l'arrêté du 20 janvier 2011.

⁵ Voir en particulier les articles 57, 58 et 65 et l'annexe VIII de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, ainsi que l'alinéa 2 du point 4° de l'annexe C du CoBAT, inséré par l'ordonnance du 1^{er} mars 2012.

Il appartient au Gouvernement de vérifier si certaines des dispositions à l'examen entrent dans les prévisions de l'hypothèse qui vient d'être indiquée ⁶.

Si tel est le cas, il incombe au Gouvernement de s'assurer que les dispositions concernées aient fait l'objet d'une « évaluation appropriée des incidences » conforme aux règles prévues par l'ordonnance du 1^{er} mars 2012. Cela fait, sa décision devra respecter les conditions auxquelles l'article 64 de celle-ci soumet l'accord de l'autorité compétente sur toute disposition d'un plan qui a donné lieu à une « évaluation appropriée des incidences ».

3. Il résulte de l'article 24, alinéa 2, 1^o, du CoBAT que le PRAS doit indiquer, de manière expresse et spécifique, « la situation existante de fait et de droit ».

L'exigence qu'un plan d'affectation du sol indique la situation existante implique l'obligation de mentionner les données permettant aussi bien aux intéressés qu'aux autorités ou organes appelés à donner un avis sur le plan ou à prendre une décision à cet égard, de se faire une idée exacte et de porter un jugement correct au sujet des propositions et des intentions des auteurs du plan relativement à l'affectation et à l'aménagement de chaque portion du territoire régie par ce plan ⁷.

En l'espèce, il ressort des renseignements communiqués par la déléguée du ministre-président que le Gouvernement a bien satisfait à cette obligation, en établissant des cartes de la situation existante de fait et de droit qui se rapportent aux points faisant l'objet de la modification envisagée du PRAS.

Afin de se conformer à la disposition précitée du CoBAT, il conviendra d'inclure ces cartes dans l'arrêté en projet en les y annexant.

4. Il ressort du dossier que le Gouvernement a décidé d'entreprendre en parallèle deux réformes : d'une part, à court terme, une modification partielle du PRAS en vue de répondre à certains besoins urgents, cette modification constituant l'objet du présent projet d'arrêté ; et, d'autre part, à moyen et à long termes, l'élaboration d'un nouveau plan régional de développement (ci-après, en abrégé : « PRD »), appelé à remplacer celui qui est actuellement en vigueur ⁸ et, le cas échéant, à déterminer de nouvelles adaptations à apporter encore au PRAS en vue d'atteindre les objectifs qui auront été fixés ⁹.

⁶ En l'espèce, il ressort du dossier qu'en ce qui concerne les dispositions du projet d'arrêté sur lesquelles la section de législation du Conseil d'État est appelée à donner un avis, le rapport sur les incidences environnementales qui a été réalisé en vue de la modification du PRAS contient une « évaluation appropriée des incidences » de la modification qu'il est envisagé d'apporter à la prescription 11. Comme la disposition contenant cette modification ne peut être rattachée aux considérations en vue desquelles le Gouvernement a, le 20 janvier 2011, décidé d'ouvrir la présente procédure de modification du PRAS, et que, partant, elle doit être omise de l'arrêté en projet (voir ci-dessus l'observation générale n° 1), la section de législation ne s'est pas attachée à vérifier la correcte application, pour cette disposition, des règles de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relatives à l'« évaluation appropriée des incidences ».

⁷ Voir en ce sens, par exemple, C.E., 23 février 1999, S.P.R.L. Lapondec et Lambilot, n° 78.915.

⁸ Le PRD actuellement en vigueur est contenu dans un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002, validé par une ordonnance du 2 décembre 2004.

⁹ Voir le préambule du projet d'arrêté, spécialement les pages 4 à 10.

Juridiquement, rien n'empêche le Gouvernement de procéder de la sorte. Comme l'envisage le projet d'arrêté, le PRAS peut donc être modifié partiellement dès à présent, sans attendre la modification du PRD en vigueur ou l'élaboration d'un nouveau PRD.

Il incombe toutefois alors au Gouvernement de respecter les principes auxquels le CoBAT soumet les rapports entre le PRAS et le PRD en vigueur : d'une part, selon l'article 24, alinéa 1^{er}, du CoBAT, le PRAS doit s'inscrire dans les orientations du PRD ; d'autre part, en vertu de l'article 21, alinéa 2, du CoBAT, il ne peut s'écarter du PRD qu'à condition d'en indiquer expressément les motifs ¹⁰.

En l'état du dossier, ces conditions ne paraissent pas pouvoir être considérées comme réunies.

Pour qu'elles le soient, il conviendrait de revoir le préambule du projet d'arrêté afin de faire apparaître de manière suffisamment expresse, spécifique et systématique, d'une part, en quoi les modifications qu'il est envisagé d'apporter au PRAS s'inscrivent dans les orientations du PRD actuellement en vigueur et, d'autre part, le cas échéant, les motifs pour lesquels elles s'en écartent sur des points déterminés.

5. En vertu de l'article 26, alinéa 1^{er}, du CoBAT, le PRAS « résume, dans sa motivation, la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis, réclamations et observations émis sur le projet de plan ont été pris en considération ainsi que les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ». L'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, du CoBAT rend expressément applicable cette disposition à la modification du PRAS.

Le préambule du projet d'arrêté contient l'indication de la manière dont les avis, réclamations et observations émis sur le projet de modification du PRAS ont été pris en considération.

Par contre, il est, en l'état, en défaut de satisfaire de façon suffisamment expresse, spécifique et systématique à l'obligation de résumer la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans la modification du PRAS en projet et dont le rapport sur les incidences environnementales a été pris en considération, ainsi que les raisons des choix qui sous-tendent cette modification, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées. Il sera revu en conséquence.

6. En vertu de l'article 26, alinéa 2, du CoBAT, le PRAS doit préciser les modalités de son suivi qui sont définies à l'article 30 ¹¹. L'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, du CoBAT rend expressément applicable cette disposition à la modification du PRAS.

¹⁰ Il importe d'observer que l'obligation d'indiquer expressément les motifs pour lesquels le PRAS s'écarter du PRD s'analyse en une obligation de motivation formelle. Les motifs en question doivent donc figurer dans le préambule de l'arrêté concerné.

¹¹ Suivant l'article 30 du CoBAT, « le Gouvernement désigne les fonctionnaires de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement qui déposent annuellement auprès de lui un rapport sur le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du plan régional d'affectation du sol afin d'identifier

L'arrêté en projet doit être complété pour apporter les précisions indiquées.

7. Il résulte des modifications que le projet d'arrêté suggère d'apporter au PRAS – et notamment de l'introduction, au sein de celui-ci, de la nouvelle zone que constitue la zone d'entreprises en milieu urbain – que d'autres réglementations doivent subir des adaptations.

Ainsi, comme le relève le préambule du projet d'arrêté¹², il conviendra de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 'relatif à la lutte contre le bruit et les vibrations générés par les installations classées', l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 'relatif à la lutte contre les bruits de voisinage', et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 'déterminant les normes d'intervention et les normes d'assainissement'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les dispositions visées dans les trois premiers alinéas du préambule ne fournissent pas un fondement légal à l'arrêté en projet.

Ces alinéas seront donc omis.

2. À la fin du préambule, il y a lieu d'ajouter les mots :

« Après délibération,

ARRÊTE : »¹³.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Art. 1^{er}. Dans la prescription 0.1 du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001, les termes (... la suite comme au projet) ».

Les autres articles seront modifiés en conséquence.

notamment à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et les éventuelles mesures correctrices à engager. Ces rapports sont déposés sur le bureau du [Parlement] de la Région de Bruxelles-Capitale et font l'objet d'une publication accessible au public ».

¹² Pages 27 et 28.

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formules F 3-9-2 et F 3-10-2.

Article 2

Le second alinéa en projet de la prescription 0.12, alinéa 1^{er}, 1°, appelle les observations suivantes :

1. La mise en œuvre concrète de cette disposition implique dans la plupart des hypothèses que la délivrance d'un permis d'urbanisme pour un projet déterminé soit soumise à la condition que soit délivré un autre permis d'urbanisme pour un projet différent situé ailleurs dans la même zone ou dans une zone limitrophe.

En réponse à des observations soulignant les difficultés pratiques d'application d'un tel système, le préambule du projet d'arrêté relève que « la mise en place de mécanismes adéquats relatifs au conditionnement d'une autorisation urbanistique par une autre ne peut être réglée au travers du plan d'affectation du sol mais doit être traitée au travers d'une modification du Cobat » ¹⁴.

Au vu de cette réponse, il appartient à l'auteur du projet d'apprécier s'il ne conviendrait pas de modifier dès à présent le CoBAT dans le sens indiqué avant d'insérer la disposition à l'examen dans le PRAS.

2. Il résulte des explications de la déléguée du ministre-président que la volonté du Gouvernement est en ce sens qu'en tant qu'elle se rapporte à l'hypothèse de l'« impossibilité de maintenir la même superficie de logement dans la zone », la disposition à l'examen est destinée à s'appliquer, non seulement dans les zones de mixité, mais aussi dans les zones d'entreprises en milieu urbain.

Sous réserve de la suite qui sera donnée à l'observation n° 1, le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 3

Il résulte du préambule du projet d'arrêté que l'alinéa 1^{er} de la prescription 0.16 en projet n'est destiné à s'appliquer que dans le cas de l'implantation de nouveaux établissements. En bonne logique, il doit en aller de même de l'alinéa 2.

Le projet d'arrêté gagnerait à être expressément rédigé en conséquence.

Article 7

Dans la prescription 9bis.6 en projet, les conditions, prévues par le 1° et par le 2°, selon lesquelles « les projets garantissent la mixité de la zone » et « les projets favorisent la structuration du tissu urbain », manquent du minimum de la précision requise quant à leur contenu et à leur portée exactes. En particulier, la section de législation n'aperçoit pas clairement

¹⁴ Page 68 du préambule.

quels sont les éléments à prendre en compte pour définir la « mixité de la zone » par rapport à l'ensemble des dispositions formant la prescription 9bis.6 en projet.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 17

La définition que la disposition en projet donne de l'expression « services intégrés aux entreprises » rend inutile la définition que fournit de cette expression la prescription 5.2, alinéa 1^{er}, 2^o.

Cette dernière prescription sera revue en conséquence.

Article 18

À prendre le texte au pied de la lettre, la modification que la disposition à l'examen envisage d'apporter aux prescriptions du PRAS ne s'applique pas à la prescription 16. Or, comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, l'intention du Gouvernement est en ce sens que, lorsque cette prescription fait état, en ses alinéas 1^{er} et 3, « du plan régional d'affectation du sol », il s'agit uniquement du plan arrêté le 3 mai 2001.

L'attention est aussi attirée sur le fait que la modification que la disposition en projet envisage d'apporter aux prescriptions du PRAS est notamment destinée à s'appliquer à la prescription 18, alinéa 5. Il ne peut être perdu de vue que le projet d'arrêté suggère de modifier cette prescription en vue d'y faire mention de la nouvelle zone d'intérêt régional n° 15. Or, comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, l'intention du Gouvernement est en ce sens que cette zone doit définir dans son programme un solde de superficies de bureaux admissibles en plus des bureaux existants au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, et non pas au jour de l'entrée en vigueur du plan arrêté le 3 mai 2001.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATION FINALE

L'exécutoire fait défaut ¹⁵.

*

¹⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 162 et 167 et formule F 4-7-1.

Het ontwerpbesluit beoogt de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan (hierna afgekort als “GBP”) goedgekeurd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2001.

Uit artikel 28, eerste lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna afgekort als “BWRO”) volgt dat alle bepalingen van het GBP bindende kracht en verordenende waarde hebben.

Alle bepalingen van het ontwerpbesluit zullen dus verordenende waarde hebben in de zin van artikel 28, eerste lid, van het BWRO.

Dat betekent echter niet noodzakelijkerwijs dat al die bepalingen van reglementaire aard zijn in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Zo zijn de bepalingen die enkel strekken tot de wijziging van de bodembestemmingskaart en de kaart van het openbaar vervoer niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ze hebben immers geen andere strekking dan het toepasselijk maken van eerdere bepalingen op de delen van het gewestelijk grondgebied waarop ze van toepassing zijn, zonder dat ze uit zichzelf een nieuwe regel voorschrijven.

Het advies dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State verzocht wordt te verstrekken, heeft dus geen betrekking op die bepalingen van het ontwerpbesluit.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt verzocht binnen een termijn van dertig dagen advies te verstrekken.

Uit artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State volgt dat de afdeling Wetgeving zich in zulk een geval kan bepalen tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de regeling die haar is voorgelegd, van de rechtsgrond van die regeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Wat die punten betreft, geven de voorliggende bepalingen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De Regering heeft, bij een besluit van 20 januari 2011 ‘tot instelling van de procedure tot gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan’¹, gebruik gemaakt van de bevoegdheid die haar gegeven wordt bij artikel 27, § 1, eerste lid, van het BWRO om te beslissen over de wijziging van het GBP bij een met reden omkleed besluit. Het ontworpen besluit is zo opgevat dat die procedure hierin haar beslag krijgt.

Zoals gesteld wordt in de aanhef van het ontwerpbesluit, heeft de Regering door het aannemen van het besluit van 20 januari 2011 “gedefinieerd in welke mate ze het GBP wil wijzigen” en heeft “zij hiermee het raamwerk [...] uitgetekend voor de actie die ze wil voeren, met rechtvaardiging daarvan door de behoeften die ze heeft geïdentificeerd en waarvoor zij een snel antwoord absoluut noodzakelijk vindt”².

Zo bepaalt het besluit van 20 januari 2011, met toepassing van artikel 27, § 1, eerste lid, van het BWRO, op beperkende wijze de omvang van de wijzigingen die de Regering kan aanbrengen in het GBP in het kader van de procedure die haar beslag moet krijgen in het ontworpen besluit. In casu zijn de beperkingen die de Regering zichzelf opgelegd heeft om het GBP te wijzigen, terug te vinden in de motivering van het besluit van 20 januari 2011.

Over het geheel genomen passen de voorliggende bepalingen binnen de beperkingen afgebakend bij het besluit van 20 januari 2011.

Enkele bepalingen kunnen echter redelijkerwijs niet in verband gebracht worden met de overwegingen in het licht waarvan de Regering, in dat besluit, beslist heeft de wijzigingsprocedure van het GBP in gang te zetten.

Dat geldt voor:

a) de beoogde wijziging van voorschrift 11³ ;

b) de opheffing van de regel die bepaalt dat de toepassing van voorschrift 18, vierde lid, onderworpen is aan de voorwaarde dat de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning het gehele gebied van gewestelijk belang betreft ⁴ ;

¹ Dat besluit is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 maart 2011.

² Aanhef van het ontwerpbesluit, pagina 8.

³ In dat verband kan niet ingestemd worden met de passage in de aanhef van het ontwerpbesluit waarin gesteld wordt dat de bevoegdheid van de Regering om die wijziging aan te brengen in het GBP in weerwil van het feit dat die niet aangekondigd was in het besluit van 20 januari 2011, gerechtvaardigd wordt door de stelling volgens welke die wijziging enkel tot doel heeft de tekst van voorschrift 11 te verduidelijken zonder de inhoud ervan te wijzigen (zie de aanhef van het ontwerpbesluit, pp. 186 tot 188). In de veronderstelling immers dat dat de enige strekking is van de wijziging is die aangebracht wordt in voorschrift 11 – een kwestie waarover hier geen uitspraak gedaan dient te worden –, is die omstandigheid niet van dien aard dat ze rechtvaardigt dat de Regering buiten het kader treedt dat ze zichzelf heeft opgelegd door het goedkeuren van het besluit van 20 januari 2011.

⁴ De omstandigheid, waarvan op de pagina's 196 en 197 van de aanhef van het ontwerpbesluit gewag wordt gemaakt, volgens welke daardoor enkel de opheffing van een procedurele vereiste beoogd wordt, volstaat niet om te rechtvaardigen dat de Regering afwijkt van het kader opgelegd bij het besluit van 20 januari 2011.

c) en de toevoeging van een lid in het programma van het gebied van gewestelijk belang nr. 3.

Die bepalingen dienen derhalve weggelaten te worden uit het ontworpen besluit.

2. Sinds de inwerkingtreding van de ordonnantie van 1 maart 2012 ‘betreffende het natuurbehoud’, moet het milieueffectenrapport dat uitgevoerd wordt voor de aanneming of wijziging het GBP, ingeval de beoogde voorschriften significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied of voor een natuur- of bosreservaat, het voorwerp uitmaken van de “een passende beoordeling van de effecten” in overeenstemming met de regels waarin die ordonnantie voorziet⁵.

Het staat aan de Regering om na te gaan of een aantal van de voorliggende bepalingen passen in het kader van het hierboven vermelde geval⁶.

Als dat zo is, dient de Regering zich eerst ervan te vergewissen dat de betrokken bepalingen onderworpen zijn geweest aan een “passende beoordeling van de effecten” overeenkomstig de regels waarin de ordonnantie van 1 maart 2012 voorziet. Daarna zal haar beslissing de voorwaarden moeten respecteren die artikel 64 van die ordonnantie stelt opdat de bevoegde overheid kan instemmen met elke bepaling van een plan dat aanleiding gegeven heeft tot een “passende beoordeling van de effecten”.

3. Uit artikel 24, tweede lid, 1°, van het BWRO volgt dat het GBP “de bestaande rechts- en feitelijke toestand” duidelijk en specifiek moet vermelden.

De vereiste dat een bodembestemmingsplan de bestaande situatie moet aangeven, houdt de verplichting in de gegevens te vermelden die zowel de belanghebbenden als de overheden of instellingen die een advies moeten verstrekken over het plan of die een beslissing moeten nemen dienaangaande, in staat stellen zich een exacte voorstelling te maken van en een correct oordeel te vellen over de voorstellen en de bedoelingen van de ontwerpen van het plan met betrekking tot de bestemming en de inrichting van elk gedeelte van het grondgebied waarop dat plan van toepassing is⁷.

⁵ Zie in het bijzonder de artikelen 57, 58 en 65 en bijlage VIII van de ordonnantie van 1 maart 2012, alsook het tweede lid van het punt 4° van bijlage C van het BWRO, ingevoegd bij de ordonnantie van 1 maart 2012.

⁶ *In casu* blijkt uit het dossier dat wat betreft de bepalingen van het ontwerpbesluit waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State om advies is gevraagd, het milieueffectenrapport dat uitgevoerd is met het oog op de wijziging van het GBP “een passende beoordeling van de effecten” bevat van de geplande wijziging van voorschrift 11. Aangezien de bepaling die die wijziging bevat niet in verband gebracht kan worden met de overwegingen in het licht waarvan de Regering op 20 januari 2011 beslist heeft om de huidige wijzigingsprocedure van het GBP in gang te zetten, en ze derhalve weggelaten moet worden uit het ontworpen besluit (zie hierboven de algemene opmerking 1), heeft de afdeling Wetgeving niet getracht de correcte toepassing na te gaan, voor wat betreft die bepaling, van de regels van de ordonnantie van 1 maart 2012 die betrekking hebben op de “passende beoordeling van de effecten”.

⁷ Zie in die zin bv. RvS, 23 februari 1999, bvba Lapondet en Lambilot, nr. 78.915.

In casu blijkt uit de inlichtingen meegedeeld door de gemachtigde van de minister-president dat de Regering wel degelijk die verplichting nagekomen is door kaarten op te maken van de bestaande rechts- en feitelijke toestand die betrekking hebben op de punten die het voorwerp uitmaken van de beoogde wijziging van het GBP.

Teneinde in overeenstemming te zijn met de voornoemde bepaling van het BWRO, dienen die kaarten als bijlage bij het ontworpen besluit gevoegd te worden.

4. Uit het dossier blijkt dat de Regering beslist heeft om tegelijkertijd twee hervormingen door te voeren: enerzijds, op korte termijn, een gedeeltelijke wijziging van het GBP, die het voorwerp uitmaakt van het voorliggende ontwerpbesluit, om te beantwoorden aan bepaalde dringende behoeften; en anderzijds, op middellange en lange termijn, de uitwerking van een nieuw gewestelijk ontwikkelingsplan (hierna afgekort als “GewOP”), dat het thans van kracht zijnde plan moet vervangen⁸ en, in voorkomend geval, nieuwe wijzigingen moet bepalen die nog aangebracht moeten worden in het GBP om de vastgestelde doelstellingen te halen⁹.

Vanuit juridisch oogpunt weerhoudt niets de Regering ervan om op die manier te werk te gaan. Overeenkomstig het geplande ontwerpbesluit, kan het GBP dus nu al gedeeltelijk gewijzigd worden, zonder dat er gewacht hoeft te worden op de wijziging van het van kracht zijnde GewOP of op de uitwerking van een nieuw GewOP.

De Regering dient dan wel de principes te eerbiedigen waaraan het BWRO de verhoudingen tussen het GBP en het van kracht zijnde GewOP onderwerpt: enerzijds moet volgens artikel 24, eerste lid, van het BWRO het GBP aansluiten bij de krachtlijnen van het GewOP; anderzijds mag het GBP krachtens artikel 21, tweede lid, van het BWRO enkel afwijken van het GewOP als de redenen ervoor duidelijk worden opgegeven¹⁰.

In de huidige staat van het dossier lijkt het niet dat die voorwaarden als vervuld kunnen worden beschouwd.

Opdat dat het geval zou zijn, zou de aanhef van het ontwerpbesluit zodanig herzien dienen te worden dat op voldoende duidelijke, specifieke en systematische manier naar voren komt, enerzijds, op welke manier, de beoogde wijzigingen aan het GBP aansluiten bij de krachtlijnen van het thans van kracht zijnde GewOP en, anderzijds, in voorkomende geval, om welke redenen zij er op bepaalde punten van afwijken.

5. Krachtens artikel 26, eerste lid, van het BWRO, vat het GBP “in de motivering samen [...] hoe de milieuoverwegingen in het plan geïntegreerd werden en hoe het milieueffectenrapport en de adviezen, bezwaren en opmerkingen aangaande het ontwerp-plan in overweging werden genomen evenals de redenen die geleid hebben tot de keuze van het plan zoals het werd goedgekeurd, rekening houdend met de overwogen andere redelijke oplossingen”.

⁸ Het thans van kracht zijnde GewOP is opgenomen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 september 2002, bekrachtigd bij een ordonnantie van 2 december 2004.

⁹ Zie de aanhef van het ontwerpbesluit, inzonderheid pp. 4 tot 10.

¹⁰ Er dient op gewezen te worden dat de verplichting om uitdrukkelijk de redenen op te geven waarom het GBP afwijkt van het GewOP neerkomt op een verplichting tot uitdrukkelijke motivering. De redenen in kwestie moeten dus opgesomd worden in de aanhef van het betreffende besluit.

Artikel 27, § 1, tweede lid, van het BWRO maakt die bepaling uitdrukkelijk toepasselijk op de wijziging van het GBP.

De aanhef van het ontwerpbesluit geeft aan op welke manier rekening is gehouden met de adviezen, bezwaren en opmerkingen aangaande de geplande wijziging van het GBP.

In zijn huidige vorm komt de aanhef echter niet op voldoende duidelijke, specifieke en systematische manier tegemoet aan de verplichting om de wijze samen te vatten waarop de milieuoverwegingen geïntegreerd zijn in de ontworpen wijziging van het GBP en waarop het milieueffectenrapport in overweging is genomen, alsook om de redenen op te geven van de keuzes die aan de basis liggen van die wijziging, rekening houdend met de overwogen andere redelijke oplossingen. De aanhef dient derhalve dienovereenkomstig herzien te worden.

6. Krachtens artikel 26, tweede lid, van het BWRO moet het GBP de in artikel 30 gedefinieerde afhandelingsmodaliteiten preciseren¹¹. Artikel 27, § 1, tweede lid, van het BWRO maakt die bepaling uitdrukkelijk toepasselijk op de wijziging van het GBP.

Het ontworpen besluit moet aangevuld worden zodanig dat de aangegeven preciseringen eruit naar voren komen.

7. Uit de wijzigingen die het ontwerpbesluit wil aanbrengen in het GBP - en meer bepaald uit de invoering, in het GBP, van een nieuw gebied, namelijk het ondernemingsgebied in een stedelijke omgeving – blijkt dat andere regelgevende teksten aanpassingen moeten ondergaan.

Zo dienen, zoals naar voren komt uit de aanhef van het ontwerpbesluit¹², het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2002 ‘betreffende de strijd tegen de geluids- en trillingenhinder voortgebracht door de ingedeelde inrichtingen’, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2002 ‘betreffende de strijd tegen het buurtlawaai’ en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 ‘tot vaststelling van de interventienormen en saneringsnormen’ gewijzigd te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De bepalingen waaraan wordt gerefereerd in de eerste drie leden van de aanhef geven geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit.

¹¹ Artikel 30 van het BWRO luidt: “De Regering duidt de gemachtigde ambtenaren van het Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting aan die haar jaarlijks een verslag voorleggen over de follow-up van de belangrijke effecten van de inwerkingtreding van het gewestelijk bestemmingsplan op het milieu om met name de onvoorziene negatieve gevolgen in een vroegtijdig stadium te identificeren en van de eventueel aan te brengen correcturen. Deze verslagen worden op het bureau van [het Brussels Hoofdstedelijk Parlement] neergelegd en zijn het voorwerp van een voor het publiek toegankelijke publicatie”.

¹² Pagina's 27 en 28.

Die leden dienen dus weggelaten te worden.

2. Aan het eind van de aanhef dienen de volgende woorden toegevoegd te worden :

“Na beraadslaging,

BESLUIT:”¹³.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1 dient gesteld te worden als volgt:

“Art. 1. In voorschrift 0.1 van het gewestelijk bestemmingsplan, goedgekeurd op 3 mei 2001, worden de woorden... (voorts zoals in het ontwerp)”.

De andere artikelen dienen dienovereenkomstig gewijzigd te worden.

Artikel 2

Het ontworpen tweede lid van voorschrift 0.12, eerste lid, 1°, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. De concrete uitvoering van die bepaling komt er in de meeste gevallen op neer dat de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor een bepaald project onderworpen is aan de voorwaarde dat een andere stedenbouwkundige vergunning afgeleverd wordt voor een elders gelegen ander project binnen hetzelfde gebied of in een aangrenzend gebied.

In antwoord op opmerkingen die de praktische moeilijkheden onderstrepen om een dergelijk systeem toe te passen, wordt in de aanhef van het ontwerpbesluit gesteld dat “de invoering van gepaste mechanismen om het verkrijgen van de ene stedenbouwkundige vergunning afhankelijk te maken van het verkrijgen van de andere, niet kan worden geregeld via het bestemmingsplan, maar moet worden behandeld via een wijziging van het BWRO”¹⁴.

In het licht van dat antwoord dient de steller van het ontwerp uit te maken of het niet de voorkeur verdient om het BWRO nu reeds in de aangegeven zin te wijzigen alvorens de voorliggende bepaling in te voegen in het GBP.

2. Uit de uitleg van de gemachtigde van de minister-president volgt dat Regering wil, voor zover het gaat over “de onmogelijkheid om dezelfde huisvestingsoppervlakte te behouden in het gebied”, dat de voorliggende bepaling niet enkel bestemd is om toegepast te worden in de

¹³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 43 en formules F 3-9-2 en F 3-10-2.

¹⁴ Pagina 68 van de aanhef.

gebieden met gemengd karakter, maar ook in de ondernemingsgebieden in een stedelijke omgeving.

Onder voorbehoud van het gevolg dat gegeven zal worden aan opmerking 1, dient het ontwerpbesluit dienovereenkomstig herzien te worden.

Artikel 3

Uit de aanhef van het ontwerpbesluit blijkt dat het eerste lid van het ontworpen voorschrift 0.16 enkel toegepast zal worden bij de inplanting van nieuwe inrichtingen. Logischerwijze moet hetzelfde gelden voor het tweede lid.

Het ontwerpbesluit zou ermee winnen als het uitdrukkelijk dienovereenkomstig werd gesteld.

Artikel 7

Het ontworpen voorschrift 9bis.6 luidt als volgt:

- “1° De projecten moeten het gemengd karakter van het gebied waarborgen;
- 2° De projecten moeten bijdragen aan de structuur van het stedelijk weefsel;”.

Die voorwaarden ontberen de minimaal vereiste duidelijkheid wat betreft hun exacte inhoud en strekking. In het bijzonder is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk met welke elementen rekening moet worden gehouden om “het gemengd karakter van het gebied” te definiëren ten opzichte van alle bepalingen die het ontworpen voorschrift 9bis.6 uitmaken.

De tekst moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 17

De definitie die de ontworpen bepaling geeft van de uitdrukking “In ondernemingen geïntegreerde diensten” maakt de definitie overbodig van die uitdrukking in voorschrift 5.2, eerste lid, 2°.

Dat laatste voorschrift dient dienovereenkomstig herzien te worden.

Artikel 18

Bij een letterlijke lezing van de tekst is de wijziging die de voorliggende bepaling beoogt aan te brengen in de voorschriften van het GBP niet van toepassing op voorschrift 16. Zoals de gemachtigde van de minister-president evenwel bevestigd heeft, ligt het in de bedoeling

van de Regering dat, wanneer in het eerste en derde lid van dat voorschrift gewag wordt gemaakt van “het gewestelijk bestemmingsplan”, het enkel gaat om het op 3 mei 2001 goedgekeurde plan.

De aandacht wordt ook gevestigd op het feit dat de wijziging die de ontworpen bepaling beoogt aan te brengen in de voorschriften van het GBP inzonderheid toegepast zal worden op voorschrift 18, vijfde lid. Er mag niet uit het oog worden verloren dat het ontwerpbesluit voorstelt om dat voorschrift te wijzigen zodanig dat er melding in wordt gemaakt van het nieuwe gebied van gewestelijk belang nr. 15. Zoals de gemachtigde van de minister-president evenwel bevestigd heeft, ligt het in de bedoeling van de Regering dat dat gebied in zijn programma een saldo bepaalt van toelaatbare kantooroppervlakten bovenop de bestaande kantoren op de dag van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, en niet op de dag van de inwerkingtreding van het op 3 mei 2001 goedgekeurde plan.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig herzien worden.

SLOTOPMERKING

De uitvoeringsbepaling ontbreekt ¹⁵.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 162 en 167 en formule F 4-7-1.