



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.450/4
du 31 mai 2017

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 relative au
plateau du Heysel'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.450/4
van 31 mei 2017

over

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

Le 3 mai 2017, 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, du Développement territorial, de la politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles 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 relative au plateau du Heysel'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 31 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mai 2017.

*

Op 3 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd goedgekeurd betreffende de Heizelvlakte'

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 31 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 mei 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

Le projet d'arrêté est une nouvelle version d'un texte sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné le 6 février 2017 l'avis 60.766/4.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions faites par la section de législation. En pareil cas, l'avis porte uniquement sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation. En pareille hypothèse, le nouvel examen du texte a pour objet l'incidence de ces éléments juridiques nouveaux sur le texte en cause.

L'application de ces principes au présent projet d'arrêté conduit aux résultats suivants.

1. Il ressort du dossier que la plupart des modifications qui ont été apportées au projet d'arrêté l'ont été dans l'intention de donner suite aux observations faites dans l'avis 60.766/4.

Il n'y a pas lieu, pour la section de législation, d'examiner sur ces points le nouveau texte qui lui est soumis, et notamment de se prononcer sur la pertinence de la suite que ses auteurs entendent procurer à l'avis 60.766/4.

2. L'article 1^{er}, 1^o, du présent projet d'arrêté contient une disposition dont le contenu rejoint en partie, quant au fond, celui de la disposition par laquelle l'article 1^{er}, 1^o, du projet d'arrêté sur lequel la section de législation a donné l'avis 60.766/4, tendait à modifier l'alinéa 4 de la prescription 18 du plan régional d'affectation du sol (ci-après, en abrégé, « PRAS »).

Toutefois, ces deux dispositions ne sont pas totalement identiques.

Comme l'explique la note aux membres du Gouvernement, cette différence est due au fait qu'entre-temps, par un arrêt a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles, n° 237.528 du 1^{er} mars 2017, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a annulé l'article 10.1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013, qui avait remplacé la version d'origine de l'alinéa 4 de la prescription 18 du PRAS, et ce au motif que la disposition litigieuse avait été adoptée sans aucune analyse de ses incidences sur l'environnement.

Au vu de cet élément nouveau, il appartient à la section de législation d'examiner – et d'examiner seulement – la disposition que contient l'article 1^{er}, 1^o, du présent projet d'arrêté.

x x x

La disposition à l'examen tend à permettre que, tant que l'aménagement de la zone d'intérêt régional n° 15 n'a pas été établi conformément à l'alinéa 2 de la prescription 18 du PRAS (c'est-à-dire par la voie de l'adoption d'un ou de plusieurs plans particuliers d'affectation du sol), les actes et travaux conformes au programme de cette zone puissent être autorisés sans devoir faire application des prescriptions relatives à la zone de forte mixité et sans que la demande de permis d'urbanisme portant sur ces actes et travaux doive concerner l'ensemble du territoire de la zone d'intérêt régional en question.

Elle appelle les observations suivantes.

1. Dans l'avis 60.766/4, la section de législation a constaté, sur la base du dossier dont elle était saisie, que le nouveau rapport d'incidences environnementales élaboré, après l'adoption de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 novembre 2013, pour la modification du PRAS relative à la zone d'intérêt régional n° 15, contenait une « analyse de l'impact environnemental de la modification de la prescription 18 en ce qu'elle concerne la ZIR 15 ».

Ce constat peut s'appliquer pour l'examen de la disposition en projet.

Aussi, il y a lieu de considérer que celle-ci a fait l'objet d'une analyse de ses incidences sur l'environnement et que, partant, elle ne méconnaît pas l'autorité de chose jugée s'attachant à l'arrêt n° 237.528.

2. L'annulation, par l'arrêt n° 237.528, de l'article 10.1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013, implique qu'en ce qui concerne l'alinéa 4 de la prescription 18 du PRAS, c'est uniquement la version d'origine de cet alinéa qui trouve à s'appliquer.

Au bénéfice de cette précision, les actes et travaux susceptibles d'être autorisés dans une zone d'intérêt régional en l'absence de plan particulier d'affectation du sol sont les suivants :

a) en principe, conformément à l'alinéa 3 de la prescription 18, seuls sont autorisés les actes et travaux qui sont conformes à la fois au programme de la zone concernée et aux prescriptions relatives à la zone de forte mixité ;

b) toutefois, conformément à l'alinéa 4 de la prescription 18, en ce qui concerne les zones d'intérêt régional n^{os} 6B, 8, 9 et 10, « eu égard à la taille réduite de ces zones », les actes et travaux relatifs aux affectations particulières définies dans le programme de ces zones peuvent être autorisés sans devoir faire application des prescriptions relatives à la zone de forte mixité, mais à condition que la demande de permis d'urbanisme concerne l'ensemble du territoire de la zone d'intérêt régional concernée.

En permettant que, tant que l'aménagement de la zone d'intérêt régional n° 15 n'a pas été établi par la voie de l'adoption d'un ou de plusieurs plans particuliers d'affectation du sol, les actes et travaux conformes au programme de cette zone puissent être autorisés sans devoir faire application des prescriptions relatives à la zone de forte mixité et sans que la demande de permis d'urbanisme portant sur ces actes et travaux doive concerner l'ensemble du territoire de la zone d'intérêt régional en question, le projet d'arrêté fait bénéficier les personnes qui introduisent une demande de permis pour de tels actes ou travaux d'un régime sensiblement plus favorable que celui auquel sont soumises les personnes qui, en l'absence d'un plan particulier d'affectation du sol, projettent d'exécuter des actes ou des travaux soumis à permis dans une autre zone d'intérêt régional.

La question se pose de savoir s'il y a des motifs suffisants pour justifier concrètement et raisonnablement cette différence de traitement au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Selon la note aux membres du Gouvernement, « l'arrêté comporte une justification de ce régime spécifique applicable à la nouvelle ZIR 15, fondée notamment sur la singularité de cette ZIR et sur l'analyse approfondie que comporte le RIE modifié, ainsi qu'une analyse des incidences de ce régime sur l'environnement ».

Le préambule du projet d'arrêté comporte effectivement diverses considérations ayant cet objet ¹.

Faute d'une connaissance particulière des situations de fait et des données techniques à prendre en considération, et la section de législation du Conseil d'État n'ayant pas la possibilité juridique d'organiser un débat contradictoire à ce sujet, il peut être donné acte des justifications ainsi données par le Gouvernement, sans toutefois pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause sur leur pertinence.

*

¹ Voir en particulier le point 6.2 des réponses aux avis, observations et réclamations émis conformément à l'article 25, §§ 4 et 5, du CoBAT.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het ontwerpbesluit is een nieuwe versie van een tekst waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 6 februari 2017 advies 60.766/4 gegeven heeft.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid opgebruikt die ze krachtens de wet heeft; het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die door de afdeling Wetgeving geformuleerd zijn. In zo'n geval heeft het advies alleen betrekking op de nieuwe bepalingen.

Dat geldt ook niet wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die kunnen rechtvaardigen dat de tekst door de afdeling Wetgeving opnieuw wordt onderzocht. In zo'n geval heeft het nieuwe onderzoek van de tekst betrekking op de weerslag van die nieuwe juridische gegevens op de regeling in kwestie.

Die beginselen zijn op het voorliggende ontwerpbesluit toegepast, en dat heeft volgende resultaten opgeleverd.

1. Uit het dossier blijkt dat de meeste wijzigingen die in het ontwerpbesluit aangebracht zijn, tot doel hebben gevolg te geven aan de opmerkingen die in advies 60.766/4 gemaakt zijn.

Voor de afdeling Wetgeving bestaat er geen grond om de nieuwe tekst die aan haar is voorgelegd op die punten te onderzoeken en in het bijzonder om zich uit te spreken over de relevantie van het gevolg dat de stellers ervan aan advies 60.766/4 willen geven.

2. Artikel 1, 1°, van het voorliggende ontwerpbesluit bevat een bepaling waarvan de inhoud ten gronde voor een deel aansluit bij die van de bepaling waarbij het vierde lid van voorschrift 18 van het gewestelijk bestemmingsplan (hierna afgekort als “GBP”) gewijzigd zou worden volgens artikel 1, 1°, van het ontwerpbesluit waarover de afdeling Wetgeving advies 60.766/4 gegeven heeft.

Die twee bepalingen zijn echter niet helemaal identiek.

Zoals in de nota aan de leden van de Regering uitgelegd wordt, ligt dat verschil aan het feit dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ondertussen bij arrest nr. 237.528 van 1 maart 2017, vzw Inter-Environnement Bruxelles, artikel 10.1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2013, waarbij de oorspronkelijke versie van het vierde lid van voorschrift 18 van het GBP vervangen was, vernietigd heeft op de grond dat de bestreden bepaling vastgesteld was zonder dat de milieueffecten ervan op enigerlei wijze nagegaan waren.

Gelet op dat nieuwe gegeven, dient de afdeling Wetgeving de bepaling die in artikel 1, 1°, van het voorliggende ontwerpbesluit vervat is – en alleen die bepaling – te onderzoeken.

*

De voorliggende bepaling strekt ertoe de mogelijkheid te bieden om, zolang de aanleg van het gebied van gewestelijk belang nr. 15 niet geregeld is overeenkomstig het tweede lid van voorschrift 18 van het GBP (dat wil zeggen door de goedkeuring van een of meer bijzondere bestemmingsplannen), de handelingen en werken die beantwoorden aan het programma van dat gebied toe te staan zonder dat daartoe de voorschriften betreffende het sterk gemengd gebied toegepast hoeven te worden en zonder dat de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning voor die handelingen en werken betrekking hoeft te hebben op heel het grondgebied dat ingenomen wordt door het gebied van gewestelijk belang in kwestie.

De bepaling geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. In advies 60.766/4 heeft de afdeling Wetgeving op basis van het bij haar aanhangig gemaakte dossier vastgesteld dat het nieuwe milieueffectenrapport dat na de vaststelling van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 november 2013 opgesteld was voor de wijziging van het GBP betreffende het gebied van gewestelijk belang nr. 15, een “Analyse van de milieu-impact van de wijziging van voorschrift 18 met betrekking tot het GGB 15” bevatte.

Die vaststelling geldt ook voor het onderzoek van de voorliggende bepaling.

Er moet dan ook van uitgegaan worden dat de milieueffecten van die bepaling onderzocht zijn en dat die bepaling bijgevolg niet voorbijgaat aan het gezag van gewijsde van arrest nr. 237.528.

2. Doordat artikel 10.1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2013 bij arrest nr. 237.528 is vernietigd, is van het vierde lid van voorschrift 18 van het GBP slechts de oorspronkelijke versie toepasselijk.

Gelet op die precisering zijn de handelingen en werken die toegestaan kunnen worden in een gebied van gewestelijk belang waarvoor geen bijzonder bestemmingsplan voorhanden is, de volgende:

a) overeenkomstig het derde lid van voorschrift 18 zijn in principe enkel de handelingen en werken toegestaan die in overeenstemming zijn met zowel het programma van het gebied in kwestie als de voorschriften betreffende het sterk gemengd gebied;

b) overeenkomstig het vierde lid van voorschrift 18 en wat de gebieden van gewestelijk belang nrs. 6B, 8, 9 en 10, betreft, kunnen, gelet op de geringe omvang van die gebieden, de handelingen en werken voor de bijzondere bestemmingen die in het programma van die gebieden bepaald zijn, evenwel worden toegestaan zonder dat de voorschriften betreffende het sterk gemengd gebied toegepast hoeven te worden, doch op voorwaarde dat de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op heel het grondgebied dat ingenomen wordt door het gebied van gewestelijk belang in kwestie.

Doordat het ontwerpbesluit de mogelijkheid biedt om, zolang de aanleg van het gebied van gewestelijk belang nr. 15 niet geregeld is door de goedkeuring van een of meer bijzondere bestemmingsplannen, de handelingen en werken die beantwoorden aan het programma van dat gebied toe te staan zonder dat daartoe de voorschriften betreffende het sterk gemengd gebied toegepast hoeven te worden en zonder dat de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning voor die handelingen en werken betrekking hoeft te hebben op heel het grondgebied dat ingenomen wordt door het gebied van gewestelijk belang in kwestie, wordt bij het ontwerpbesluit, voor de personen die een aanvraag om vergunning voor dergelijke handelingen of werken indienen, een regeling ingevoerd die aanzienlijk gunstiger is dan de regeling die geldt voor de personen die bij ontstentenis van een bijzonder bestemmingsplan handelingen of werken wensen uit te voeren waarvoor in een ander gebied van gewestelijk belang een vergunning vereist is.

De vraag rijst of er afdoende redenen bestaan die in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie een concrete en redelijke verantwoording kunnen opleveren voor die verschillende behandeling.

Volgens de nota aan de leden van de Regering “[voorzie]t het besluit (...) in een verantwoording van dit specifieke stelsel van toepassing op het nieuw GGB nr. 15, inzonderheid berustend op de specificiteit van dit GGB en op de grondige analyse van het gewijzigde MER, alsook een analyse van de effecten van dit stelsel op het leefmilieu”.

De aanhef van het ontwerpbesluit bevat inderdaad verschillende overwegingen in die zin.¹

¹ Zie in het bijzonder punt 6.2 van de antwoorden op de adviezen, opmerkingen en bezwaren uitgebracht overeenkomstig artikel 25, §§ 4 en 5, van het BWRO.

Aangezien de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet goed genoeg op de hoogte is van de feitelijke situaties en van de technische gegevens die in aanmerking genomen moeten worden en ze niet over de juridische mogelijkheid beschikt om in dat verband een debat op tegenspraak te houden, kan ze akte verlenen van de verantwoordingen die de Regering aldus gegeven heeft, maar is ze evenwel niet in staat zich met volledige kennis van zaken over de relevantie ervan uit te spreken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY