



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.311/4
du 10 juillet 2019

advies 66.311/4
van 10 juli 2019

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
contenu des Plans particuliers
d'affectation du sol'

een ontwerp van besluit van de
Regering van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'omtrent de inhoud van het
Bijzondere Bestemmingsplan'

Le 4 juin 2019, 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 de la Fonction publique, de la Recherche scientifique et de la Propreté publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 12 juillet 2019^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au contenu des Plans particuliers d'affectation du sol'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 juillet 2019. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Hélène LEROUXEL, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2019.

^{*} Par courriel du 5 juin 2019.

*

Op 4 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme Openbaar Ambt, Wetenschappelijk Onderzoek en Openbare Netheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 12 juli 2019^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'omtrent de inhoud van het Bijzondere Bestemmingsplan'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO, staatsraad, Christian BEHRENDT, assessor, en Hélène LEROUXEL, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2019.

^{*} Bij e-mail van 5 juni 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 26 mai 2019, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Il résulte en tout cas des articles 3, § 3, 2°, b), et 6, alinéa 1^{er}, a.3. et second a.3. (lire b.3. dans la version française du projet), du projet, que celui-ci implique des traitements de données à caractère personnel.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent être recueilli.

2. L'alinéa 2 du préambule mentionne « le rapport d'évaluation, appelé 'test égalité des chances', requis par l'article 2, § 1°, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 tendant à l'introduction du test d'égalité des chances [...] et par l'article 1 de l'arrêté du 22 novembre 2018 portant exécution de cette ordonnance, dont le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pris connaissance en date du 31/01/2019 ; ».

Ce rapport ne figure pas au dossier communiqué à la section de législation.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté en projet se présente comme étant « relatif au contenu des Plans particuliers d'affectation du sol » (ci-après, PPAS). Dans ce cadre, il se donne pour fondement juridique l'article 41, § 5, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après, en abrégé, le « CoBAT »), remplacé par l'ordonnance du 30 novembre 2017.

L'article 41 du CoBAT, tel que remplacé par l'ordonnance du 30 novembre 2017, dispose comme suit :

« Art. 41. § 1^{er}. Le plan particulier d'affectation du sol précise en les complétant le plan régional d'affectation du sol et les dispositions réglementaires du plan d'aménagement directeur et s'inscrit dans les orientations des dispositions indicatives [du plan d'aménagement directeur et] ¹ du plan communal de développement, pour la partie du territoire communal qu'il détermine.

Il indique :

1° la situation existante de fait et de droit relative aux éléments visés au présent alinéa et à ceux des éléments visés à l'alinéa suivant que le plan entend réglementer ;

2° l'affectation des diverses zones et les prescriptions qui s'y rapportent.

Il peut en outre contenir des prescriptions relatives à tout ou partie des éléments suivants :

1° le tracé et les mesures d'aménagement des voies de communication ;

2° l'implantation et le gabarit des constructions ;

3° l'esthétique des constructions et de leurs abords, en ce compris leurs qualités paysagères et patrimoniales, sans préjudice des dispositions du titre V du présent Code ;

4° les règles d'aménagement, de construction et de rénovation destinés à améliorer le bilan environnemental du périmètre visé ;

5° les catégories de logement autorisées, conformément aux définitions consacrées dans la législation et la réglementation régionales relatives au logement.

§ 2. Le plan peut être accompagné de mesures opérationnelles prévoyant la gestion et les modalités de sa mise en œuvre telles que, par exemple :

1° un plan d'expropriation ;

2° un périmètre de préemption ;

3° un plan d'alignement ;

4° un phasage de l'applicabilité de certaines de ses prescriptions ;

5° un mécanisme d'incitants ou de primes ;

6° un plan de mise en œuvre.

§ 3. Le plan peut déterminer les circonstances, la valeur et l'affectation des charges d'urbanisme nécessaires à sa réalisation conformément aux articles 100 et 112.

¹ Ces mots ne figurent que dans la version française de l'article.

§ 4. Le plan est accompagné d'un exposé des motifs, sans valeur réglementaire, ainsi que, le cas échéant :

- du rapport sur les incidences environnementales ;
- d'une annexe indiquant, s'il y a lieu, les dispositions qui, en vertu de l'article 64/1, dérogent au plan régional d'affectation du sol ou au plan d'aménagement directeur ;
- d'une annexe reprenant les prescriptions graphiques et littérales coordonnées de l'ensemble du plan, en cas de modification de celui-ci ou de mise en œuvre de la procédure particulière d'abrogation prévue à l'article 62.

§ 5. Le Gouvernement peut arrêter les modalités d'exécution du présent article ».

2.1. Force est de constater que l'article 41 du CoBAT définit de manière détaillée le contenu du PPAS, dans ses éléments obligatoires et dans ses éléments optionnels.

Parmi tous ces éléments, il n'est pas fait état du dossier préalable tel que prévu à l'article 44, § 1^{er}, du CoBAT, qui est pourtant exigé par l'article 1^{er}, a., de l'arrêté en projet.

Par ailleurs, curieusement, l'article 1^{er} du projet mentionne en son point e. que le PPAS doit contenir « le cas échéant, les documents prévus à l'article 41, §4 » du CoBAT, alors que ledit article 41, § 4, exige à tout le moins un « exposé des motifs », lequel n'est pas mentionné par l'arrêté en projet ou l'une de ses annexes.

2.2. La lecture du dispositif en projet et de ses annexes semble dans un premier temps permettre de comprendre les raisons de ces particularités.

Ainsi, il ressort des intitulés des deux premières sections du projet que celui-ci n'a pas pour seul objet de définir le contenu du PPAS tel que détaillé et structuré à l'article 41 du CoBAT, mais qu'en réalité, il a davantage pour objet de déterminer l'ensemble des documents qui doivent être transmis par la commune au Gouvernement en vue de l'approbation du plan, de sa modification ou de son abrogation par celui-ci, conformément aux articles 50, § 2, et 57/1 du CoBAT.

Cette compréhension du projet paraît trouver confirmation dans certains éléments du dossier, notamment :

- les articles 7 et 9 du projet qui prévoient que certains documents doivent être « transmis » – sans préciser toutefois à quelle autorité ni dans quel but – ainsi que l'article 10 du projet qui entend régler la communication par voie électronique des « documents liés au présent arrêté » ;

– l'article 1^{er}, a., qui impose que le plan contienne « le dossier préalable prévu à l'article 44, § 1^{er} du CoBAT », à savoir le dossier que, préalablement à l'élaboration du projet de plan particulier d'affectation du sol, le collège des bourgmestre et échevins est tenu d'adresser à l'administration en charge de la planification territoriale et à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, et qui comprend au moins la motivation visée à l'article 40, alinéa 2, du CoBAT, les lignes directrices du projet, et les éléments de la situation existante que le projet entend modifier.

2.3. Toutefois, cette compréhension du projet est contredite par son annexe 1 qui mentionne que « le formulaire annexe 1 » qu'elle contient est « joint à l'introduction de la demande d'avis préalable prévue à l'article 44, § 1^{er} ».

2.4. Il en résulte que, dans un ensemble unique qui se présente comme arrêtant les « modalités d'exécution » de l'article 41 du CoBAT, lequel a pour objet de définir le contenu du PPAS, le projet entend en même temps procurer exécution à l'article 44, § 1^{er}, du CoBAT qui a trait au « dossier préalable » à établir et à communiquer par la commune avant même l'élaboration du projet de plan, tout en donnant l'impression qu'il définit également le « dossier complet » à transmettre au Gouvernement en vertu de l'article 50, § 2, du CoBAT en vue de recueillir son approbation sur le plan adopté définitivement par la commune.

Loin de simplifier et de clarifier la procédure d'adoption, de modification, ou d'abrogation du plan particulier d'affectation du sol, le texte en projet crée ainsi une confusion particulièrement nuisible à la sécurité juridique, qui le rend difficilement compréhensible ².

Cette situation est d'autant plus problématique que le Gouvernement, s'il dispose d'une habilitation pour arrêter les modalités d'exécution de l'article 41 du CoBAT, qui définit le contenu du plan particulier d'affectation du sol, et s'il dispose également d'une habilitation pour préciser le « contenu du dossier préalable » visé à l'article 44, § 1^{er}, du CoBAT ³, ne dispose en revanche d'aucune habilitation expresse pour définir ou préciser le contenu du « dossier complet » qui doit être transmis au Gouvernement en vertu de l'article 50, § 2, du CoBAT, en vue de l'approbation du plan d'affectation du sol définitivement adopté par la commune, l'auteur du projet ne se fondant par ailleurs pas non plus sur le pouvoir général d'exécution que lui confère l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

² Ainsi, en fin de compte, l'on se demande si les transmissions de documents dont il est question aux articles 7, 9 et 10 du projet concernent le stade de l'introduction du dossier préalable (article 44 du CoBAT) ou la transmission du dossier complet (article 50 du CoBAT), ou les deux.

³ Voir l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du CoBAT.

3. En conclusion, l'ensemble du dispositif en projet sera fondamentalement revu aux fins de déterminer très précisément l'objet et le champ d'application, en termes notamment de stade de la procédure, de chacune de ses dispositions et annexes, et aux fins qu'apparaisse clairement et distinctement à quelle disposition du CoBAT chacune de ces dispositions et annexes entend procurer exécution et ce, en demeurant dans les limites, d'une part, des habilitations expresses conférées par le CoBAT au gouvernement et, d'autre part, de ce que le pouvoir général d'exécution autorise le Gouvernement à faire ⁴.

C'est sous réserve de cette observation fondamentale que les observations particulières qui suivent sont faites.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Concernant l'alinéa 1^{er} du préambule et le fondement juridique de l'arrêté en projet, il est renvoyé aux observations générales.

DISPOSITIF

Article 5

Il est préférable de rédiger l'article 5 comme suit :

« Lorsque le PPAS contient en outre des prescriptions relatives à tout ou partie des éléments énumérés à l'article 41, § 1^{er}, alinéa 3, du CoBAT, le plan de la situation existante de fait et son cahier séparé, le plan des affectations et son cahier des prescriptions analysent et détaillent les prescriptions visées en produisant tout élément jugé utile à leur compréhension ».

Article 6

L'article 6 comporte deux points « a ». La seconde occurrence sera remplacée par un point « b » et les points « b », « c », « d », « e », et « f » seront remplacés par des points « c », « d », « e », « f » et « g ».

⁴ Moyennant le respect de ces conditions, il n'est pas exclu que les documents à produire aux différents stades de la procédure se recoupent. Mais le texte en projet doit faire apparaître clairement le régime applicable à chaque stade, là où le Gouvernement dispose d'une habilitation pour ce faire.

Article 10

L'article 10 n'est pas admissible dès lors qu'il rend incertaine la détermination de la date à partir de laquelle les documents concernés devront être transmis « uniquement sous format électronique », d'autant que la réalisation de la condition envisagée sera purement factuelle et, par définition, ne fera pas l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

Pour lever cette difficulté, la disposition à l'examen peut être remplacée par une disposition qui habilite le ministre compétent à fixer la date à partir de laquelle les documents visés ne pourront plus être transmis que sous format électronique. L'arrêté ministériel subséquent fera par ailleurs obligatoirement l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

Le texte en projet sera revu à la lumière de ces observations

Article 11

Il résulte de l'article 11 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le lendemain de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', il faut renoncer, en principe, à une telle entrée en vigueur, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Annexe 1

L'annexe 1 reprend, dans le 4^{ème} cadre de l'étape 2, les « avis des autres instances administratives et instances dont la liste est arrêtée par le Gouvernement (consultation obligatoire) », ces avis étant celui de l'administration en charge de la Mobilité et l'avis de l'administration en charge de l'Urbanisme.

Or, l'arrêté du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale du 30 septembre 2010 'désignant les administrations et instances appelées à émettre leur avis sur le projet de plan particulier d'affectation du sol et, le cas échéant, sur le rapport sur les incidences environnementales', désigne, sur ce point, les instances suivantes : le Conseil consultatif du Logement, la Commission Régionale de la Mobilité, la Commission royale des Monuments et des Sites de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil de l'Environnement, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, et le Conseil communal des communes concernées ⁵.

⁵ Articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du 30 septembre 2010.

Toutefois, l'abrogation de cet arrêté du 30 septembre 2010 est envisagée par 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 des procédures relatives aux plans et aux règlements d'urbanisme consacrés par les titres II et III du CoBAT', sur lequel la section de législation a donné, le 11 juillet 2018, l'avis n° 63.722/4 ⁶.

Outre qu'il abroge ledit arrêté du 30 septembre 2010, ce projet prévoit, en son article 1^{er}, que

« Les administrations appelées à remettre un avis sur le projet d'élaboration, de modification ou d'abrogation d'un plan particulier d'affectation du sol ainsi que, le cas échéant, sur le rapport sur les incidences environnementales joint à ce projet, conformément à l'article 48, §3, du CoBAT, sont :

- l'administration en charge de l'urbanisme ;
- l'administration en charge de la mobilité ».

Ces deux administrations sont les instances visées au 4^{ème} cadre de l'étape 2 de l'annexe 1 à l'arrêté en projet.

Il reste qu'en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, l'arrêté faisant suite au projet examiné dans l'avis n° 63.722/4 précité n'a pas encore été publié au *Moniteur belge*.

L'auteur du projet veillera donc à assurer la cohérence entre cet autre dispositif et celui de l'annexe 1 à l'arrêté en projet.

OBSERVATION FINALE

La division du projet en sections sera remplacée par une division du texte en chapitres.

*

⁶ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63722.pdf> .

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de regering ten gevolge van de verkiezingen van 26 mei 2019 sedert die datum niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Uit de artikelen 3, § 3, 2°, b), en 6, eerste lid, a.3. en b.3., van het ontwerp, blijkt in elk geval dat dat ontwerp de verwerking van persoonsgegevens impliceert.

Bijgevolg moet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit ingewonnen worden.

2. In het tweede lid van de aanhef wordt melding gemaakt van “het evaluatieverslag, genaamd ‘gelijkekansentest’, vereist door artikel 2, § 1°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 tot invoering van de gelijkekansentest (...) en door artikel 1 van het besluit van 22 november 2018 over de uitvoering van die ordonnantie, waarvan de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 31/01/2019 kennis heeft genomen;”.

Dat verslag maakt geen deel uit van het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit verplicht vormvereiste vervuld wordt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit dient zich aan als een tekst “omtrent de inhoud van het Bijzondere Bestemmingsplan” (hierna BBP). In dat kader wordt als rechtsgrond artikel 41, § 5, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna afgekort als het “BWRO”) opgegeven, welke bepaling vervangen is bij de ordonnantie van 30 november 2017.

Artikel 41 van het BWRO, zoals vervangen bij de ordonnantie van 30 november 2017, luidt als volgt:

“Art. 41. § 1. Het bijzonder bestemmingsplan geeft, door ze aan te vullen, een nadere omschrijving van het gewestelijk bestemmingsplan en van de verordenende bepalingen van het richtplan van aanleg en gaat uit van de richtsnoeren van de indicatieve bepalingen [van het richtplan van aanleg en]¹ van het gemeentelijk ontwikkelingsplan, en dit voor het deel van het gemeentelijk grondgebied dat het bestrijkt.

Het vermeldt:

1° de bestaande feitelijke en rechtstoestand betreffende de elementen bedoeld in het voorgaande lid en de elementen bedoeld in het volgende lid dat het plan wil reglementeren;

2° de bestemming van de verschillende gebieden en de voorschriften die erop betrekking hebben.

Bovendien kan het voorschriften bevatten betreffende het geheel of een deel van de volgende elementen:

1° het tracé en de maatregelen van aanleg van de verkeerswegen;

2° de plaatsing en de omvang van de bouwwerken;

3° de esthetische aard van de bouwwerken en hun omgeving, met inbegrip van hun landschappelijke en erfgoedkundige kwaliteiten, onverminderd de bepalingen van titel V van onderhavig Wetboek;

4° de regels betreffende de inrichting, bouw en renovatie bedoeld om de milieubalans van de beoogde perimeter te verbeteren;

5° de toegelaten huisvestingscategorieën, overeenkomstig de bepalingen bekrachtigd in de wetgeving en de gewestelijke verordeningen inzake huisvesting.

§ 2. Het plan mag vergezeld zijn van operationele maatregelen betreffende het beheer en de modaliteiten van de uitvoering ervan, zoals bijvoorbeeld:

1° een onteigeningsplan;

2° een voorkoopperimeter;

3° een rooiplan;

¹ Deze woorden worden enkel in de Franse versie van het artikel opgenomen.

- 4° een fasering van de toepasbaarheid van bepaalde voorschriften;
- 5° een mechanisme van stimuli of premies;
- 6° een uitvoeringsplan.

§ 3. Het plan kan de voor zijn realisatie noodzakelijke omstandigheden, de omvang en de bestemming van de stedenbouwkundige lasten bepalen overeenkomstig de artikelen 100 en 112.

§ 4. Bij het plan wordt een memorie van toelichting, zonder verordenende waarde gevoegd, evenals in voorkomend geval:

- het milieueffectenrapport;
- een bijlage die indien nodig de bepalingen vermeldt die krachtens artikel 64/1 afwijken van het gewestelijk bestemmingsplan of van het richtplan van aanleg;
- een bijlage met de gecoördineerde grafische en woordelijke voorschriften van het plan, indien dit wordt gewijzigd of indien de in artikel 62 bedoelde bijzondere opheffingsprocedure wordt uitgevoerd.

§ 5. De Regering kan de uitvoeringsmodaliteiten van dit artikel bepalen.”

2.1. Op te merken valt dat artikel 41 van het BWRO in detail de inhoud bepaalt van het BBP, zowel de verplichte elementen als de optionele elementen ervan.

Daarbij wordt geen melding gemaakt van het voorafgaand dossier bedoeld in artikel 44, § 1, van het BWRO, dat nochtans vereist wordt in artikel 1, a., van het ontworpen besluit.

Bovendien staat in punt e. van artikel 1 van het ontwerp vreemd genoeg dat het BBP “indien van toepassing, de documenten bedoeld in artikel 41, § 4” van het BWRO moet bevatten, terwijl dat artikel 41, § 4, hoe dan ook een “memorie van toelichting” vereist waarvan noch in het ontworpen besluit, noch in een van de bijlagen ervan melding gemaakt wordt.

2.2. In het ontworpen dispositief en de bijlagen ervan lijkt daarvoor een eerste verklaring te kunnen worden gevonden.

Zo blijkt uit de opschriften van de eerste twee secties van het ontwerp dat het ontwerp er niet enkel toe strekt de inhoud van het BBP vast te leggen, zoals die gedetailleerd en op gestructureerde wijze wordt weergegeven in artikel 41 van het BWRO, maar er in feite veeleer toe strekt te bepalen welke documenten de gemeente aan de regering moet bezorgen met het oog op de goedkeuring van het plan en de wijziging of de opheffing ervan door de regering overeenkomstig de artikelen 50, § 2, en 57/1 van het BWRO.

Dat het ontwerp aldus begrepen moet worden lijkt bevestigd te worden door bepaalde elementen van het dossier, namelijk:

- de artikelen 7 en 9 van het ontwerp die bepalen dat een aantal documenten “ingediend” moeten worden – zonder dat evenwel gepreciseerd wordt bij welke overheid of met welk doel – en artikel 10 van het ontwerp dat ertoe strekt de verzending via elektronische weg te regelen van de “documenten gekoppeld aan onderhavig besluit”;

– artikel 1, a., dat voorschrijft dat het plan “het voorafgaand dossier voorzien in artikel 44, § 1, van het BWRO” moet bevatten, dat wil zeggen het dossier dat het college van burgemeester en schepenen, vóór de uitwerking van het bijzonder bestemmingsplan, moet bezorgen aan het bestuur belast met territoriale planning en het Brussels Instituut voor Milieubeheer en dat minstens de motivatie bedoeld in artikel 40, tweede lid, van het BWRO bevat, alsook de richtlijnen van het ontwerp en de elementen van de bestaande toestand die het ontwerp wil wijzigen.

2.3. Dat het ontwerp aldus moet worden begrepen wordt evenwel tegengesproken in bijlage 1 van het ontwerp waarin staat dat “het formulier bijlage 1” dat in die bijlage is opgenomen “bij de indiening van een aanvraag tot voorafgaand advies gevoegd [wordt] zoals voorzien in artikel 44, § 1”.

2.4. Daaruit volgt dat het ontwerp, met één enkele tekst die zich aandient als een tekst waarin de “uitvoeringsmodaliteiten” bepaald worden voor de tenuitvoerlegging van artikel 41 van het BWRO, dat ertoe strekt de inhoud van het BBP vast te leggen, tegelijk uitvoering wil geven aan artikel 44, § 1, van het BWRO, dat betrekking heeft op het “voorafgaand dossier”, dat nog voordat het ontwerpplan is uitgewerkt door de gemeente opgesteld en overgezonden moet worden, waarbij het bovendien de indruk wekt dat het eveneens bepaalt waaruit het “volledige dossier” bestaat, dat krachtens artikel 50, § 2, van het BWRO aan de regering bezorgd moet worden om haar goedkeuring te verkrijgen over het plan dat definitief vastgesteld is door de gemeente.

Veeleer dan de procedure voor de goedkeuring, wijziging of opheffing van het bijzondere bestemmingsplan eenvoudiger en duidelijker te maken, creëert de ontworpen tekst aldus verwarring die nefast is voor de rechtszekerheid en die ervoor zorgt dat het ontwerp moeilijk te begrijpen is.²

Die situatie is des te problematischer daar de regering, hoewel ze over een machtiging beschikt om de nadere regels te bepalen voor de uitvoering van artikel 41 van het BWRO waarin de inhoud van het bijzondere bestemmingsplan vastgelegd wordt, en ze tevens over een machtiging beschikt om de “inhoud van het voorafgaand dossier” bedoeld in artikel 44, § 1, van het BWRO³ te bepalen, over geen enkele uitdrukkelijke machtiging beschikt om de inhoud te bepalen of te preciseren van het “volledige dossier”, dat krachtens artikel 50, § 2, van het BWRO aan de regering bezorgd moet worden met het oog op de goedkeuring van het bestemmingsplan dat definitief vastgesteld is door de gemeente, en de steller van het ontwerp evenmin steunt op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die hem bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ verleend wordt.

² Aldus rijst uiteindelijk de vraag of daar waar men het in de artikelen 7, 9 en 10 van het ontwerp over het verzenden van documenten heeft, verwezen wordt naar het stadium waarin het voorafgaand dossier ingediend wordt (artikel 44 van het BWRO) of naar het stadium waarin het volledige dossier overgezonden wordt (artikel 50 van het BWRO) of naar beide stadia.

³ Zie artikel 44, § 1, eerste lid, tweede zin, van het BWRO.

3. Kortom, het ontworpen dispositief moet in zijn geheel grondig herzien worden. Zo moet voor elke bepaling en elke bijlage ervan zeer nauwkeurig bepaald worden wat het doel en het toepassingsgebied, met name wat het stadium van de procedure betreft, ervan is. Voor elk van die bepalingen en bijlagen moet er ook duidelijk uit blijken aan welke bepaling van het BWRO ze uitvoering geven. Daarbij moet binnen de grenzen gebleven worden enerzijds van de uitdrukkelijke machtigingen die bij het BWRO aan de regering verleend worden en anderzijds van hetgeen waartoe de regering op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid gemachtigd is.⁴

Onder voorbehoud van deze fundamentele opmerking worden de volgende bijzondere opmerkingen gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Aangaande het eerste lid van de aanhef en de rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt verwezen naar de algemene opmerkingen.

DISPOSITIEF

Artikel 5

Het verdient de voorkeur artikel 5 te stellen als volgt:

“Indien het BBP bovendien voorschriften bevat betreffende het geheel of een deel van de elementen opgesomd in artikel 41, § 1, derde lid, van het BWRO, worden in het plan van de bestaande feitelijke toestand en zijn afzonderlijke bundel, het bestemmingsplan en zijn bundel van voorschriften de genoemde voorschriften geanalyseerd en gedetailleerd en worden daarbij alle gegevens verstrekt die bijdragen tot een goed begrip van die voorschriften.”

Artikel 6

In de Franse tekst van artikel 6 wordt punt “a” gevolgd door een tweede punt “a”. Dat tweede punt moet vervangen worden door een punt “b” en de punten “b”, “c”, “d”, “e”, en “f” moeten vervangen worden door de punten “c”, “d”, “e”, “f” en “g”.

⁴ De inachtneming van die voorwaarden sluit niet uit dat de documenten die in de verschillende stadia van de procedure overgelegd moeten worden elkaar overlappen. Maar uit de ontworpen tekst moet duidelijk blijken welke regeling in elk stadium van toepassing is, daar waar de regering over een machtiging beschikt om dat te doen.

Artikel 10

Artikel 10 is niet toelaatbaar aangezien ze de vaststelling bemoeilijkt van de datum met ingang waarvan de documenten in kwestie “uitsluitend in elektronisch formaat” bezorgd moeten worden, temeer daar de gestelde voorwaarde louter in de praktijk zal worden vervuld en zulks hoe dan ook niet bekendgemaakt zal worden in het *Belgisch Staatsblad*.

Om dit euvel te verhelpen, kan de voorliggende bepaling vervangen worden door een bepaling waarbij de bevoegde minister gemachtigd wordt de datum vast te stellen met ingang waarvan de betreffende documenten enkel nog in elektronisch formaat bezorgd mogen worden. Het ministerieel besluit dat diensgevolge zal worden vastgesteld, zal bovendien verplicht bekendgemaakt moeten worden in het *Belgisch Staatsblad*.

De ontworpen tekst moet herzien worden in het licht van die opmerkingen.

Artikel 11

Uit artikel 11 van het ontwerp volgt dat het besluit onmiddellijk in werking zal treden op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, dient in beginsel te worden afgezien van een dergelijke onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Bijlage 1

In het vierde kader van stap 2 van bijlage 1 wordt gewag gemaakt van het “advies van andere diensten en instanties waarvan de lijst werd vastgelegd door de Regering (verplichte raadpleging)”, namelijk het advies van de administratie belast met Mobiliteit en het advies van de administratie belast met Stedenbouw.

In het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 september 2010 ‘tot aanduiding van de besturen en organen die verzocht worden hun advies uit te brengen over het ontwerp van bijzonder bestemmingsplan en, in voorkomend geval, het milieueffectenrapport’ worden wat dat betreft echter de volgende instanties aangewezen: de Adviesraad voor Huisvesting, de Gewestelijke Mobiliteitscommissie, de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Raad voor het Leefmilieu, de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenteraad van de betrokken gemeenten.⁵

⁵ Artikelen 1 en 2 van het besluit van 30 september 2010.

Er wordt evenwel voorzien in de opheffing van dat besluit van 30 september 2010 bij een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot aanduiding van de besturen en instanties die verzocht worden hun advies uit te brengen in het kader van de door titels II en III van het BWRO bepaalde procedures met betrekking tot de plannen en de stedenbouwkundige verordeningen’, waarover de afdeling Wetgeving op 11 juli 2018 advies 63.722/4 gegeven heeft.⁶

Naast het feit dat dit ontwerp strekt tot opheffing van het besluit van 30 september 2010 in kwestie, bepaalt artikel 1 ervan het volgende:

“De besturen die overeenkomstig de artikelen 48 §3 en 92 van het BWRO verzocht worden een advies uit te brengen over het ontwerp van uitwerking, wijziging of opheffing van een bijzonder bestemmingsplan, en in voorkomend geval over het bij dat ontwerp gevoegde milieueffectenrapport, zijn:

- het bestuur belast met stedenbouw;
- het bestuur belast met mobiliteit.”

Die twee besturen zijn de instanties die genoemd worden in het vierde kader van stap 2 van bijlage 1 bij het ontworpen besluit.

Dat neemt niet weg dat bij de huidige stand van de teksten die bekendgemaakt zijn in het *Belgisch Staatsblad*, het besluit dat volgt op het ontwerp waarover het voornoemde advies 63.722/4 gegeven is, nog niet bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad*.

De steller van het ontwerp moet dus op toezien op de samenhang tussen dat andere dispositief en dat van bijlage 1 bij het ontworpen besluit.

SLOTOPMERKING

De ontwerptekst moet ingedeeld worden in hoofdstukken in plaats van in secties.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Hélène LEROUXEL

Jacques JAUMOTTE

⁶ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63722.pdf>.