



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.383/2/V
du 30 juillet 2019

advies 66.383/2/V
van 30 juli 2019

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'organisant
l'intervention financière de la
Région dans les frais
d'élaboration, de modification
et d'abrogation des plans
particuliers d'affectation du
sol'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende
organisatie van de gewestelijke
financiële tegemoetkoming in
de kosten voor het opstellen,
wijzigen en opheffen van de
bijzondere
bestemmingsplannen'

Le 21 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 de plein droit^{*} jusqu'au 7 août 2019, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'organisant l'intervention financière de la Région dans les frais d'élaboration, de modification et d'abrogation des plans particuliers d'affectation du sol'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 30 juillet 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2019.

*

Op 21 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 van rechtswege^{*} verlengd tot 7 augustus 2019 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende organisatie van de gewestelijke financiële tegemoetkoming in de kosten voor het opstellen, wijzigen en opheffen van de bijzondere bestemmingsplannen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 30 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2019.

*

^{*} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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. En vertu de l'article 7, alinéa 2, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : le CoBAT), le Gouvernement est tenu de solliciter l'avis de la Commission régionale de développement sur tous les projets d'arrêtés relatifs aux matières visées par le CoBAT qui ont une incidence notable sur le développement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En l'espèce, la Commission régionale de développement n'a pas été consultée sur le projet d'arrêté.

Le préambule s'en explique comme suit :

« Considérant que le présent arrêté n'a pas d'incidence notable sur le développement de la Région et que, de ce fait, l'avis de la Commission régionale de développement n'est pas requis ; ».

Il est permis de s'interroger sur la pertinence de cette explication.

En effet, l'arrêté en projet a pour objet de substituer à un régime existant, un régime nouveau organique des subventions accordées aux communes pour l'élaboration, la modification ou l'abrogation de plans particuliers d'affectation du sol, en ce compris l'évaluation des incidences de ces plans sur l'environnement.

Ces plans ont eux-mêmes, par essence¹, une incidence notable sur le développement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La réglementation en projet touche à un aspect fondamental les concernant : le financement, par la Région, de leur élaboration, modification ou abrogation, financement dont l'étendue conditionne la portée et la bonne fin de ces trois opérations.

Le projet à l'examen ne concerne donc pas des aspects formels ou procéduraux relatifs à ces plans, mais est susceptible de conditionner en fait leur existence même, et leur objet.

Aussi, pour éviter toute contestation, il est recommandé de soumettre le projet d'arrêté à l'avis de la Commission régionale de développement et, cela fait, de viser cet avis au préambule.

¹ Voir, à cet égard, le contenu de ces plans tels que défini à l'article 41 du CoBAT.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

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

« Vu le Code bruxellois de l'aménagement du territoire, l'article 15, modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 ; »².

2. L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mai 2006 organisant l'intervention financière de la Région dans les frais d'élaboration des plans particuliers d'affectation du sol ; »³.

3. L'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget ont été donnés respectivement le 15 mai 2019 et le 6 juin 2019.

Les alinéas 3 et 4 seront complétés en conséquence.

4. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit figurer après tous les alinéas visant l'accomplissement des autres formalités requises.

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 4

1. Dans la phrase introductive, vu l'article 1^{er}, troisième tiret, du projet, il y a lieu d'écrire « l'Administration » et d'omettre les mots « en charge de la planification territoriale ».

2. Au 1^o, l'on suppose que le dossier « visé à l'article 44 du CoBAT » est, en réalité, le dossier « visé à l'article 44, § 1^{er}, du CoBAT ».

Si tel n'est pas le cas, le texte en projet sera revu de manière à préciser quels sont exactement les documents visés par l'article 4, 1^o, du projet, le cas échéant en renvoyant à une disposition en vigueur, qui sera mentionnée avec la plus grande précision possible.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27 et formule F 3-2-3.

³ *Ibidem*, recommandations n° 30 et formule F 3-3.

Article 5

L'article 5 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 informatique ».

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 cette observation.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, troisième tiret, il sera renvoyé à l'article 7 et non à « l'art 6 ».

Article 9

1. À l'alinéa 3, l'on suppose que le système de prolongation mis en place ne vaut que pour l'hypothèse d'une carence de la commune puisqu'à défaut d'une telle carence, le dépassement du délai de quatre ans prévu à l'alinéa 1^{er} n'emporte aucun effet.

Le dispositif en projet gagnerait à être revu pour le faire apparaître clairement.

2. À l'alinéa 3, dans un souci de sécurité juridique, le mécanisme de prolongation de deux ans du délai de quatre ans visé à l'alinéa 1^{er} devrait être complété, si telle est l'intention, par l'énoncé de règles analogues à celles qui figurent à l'alinéa 2⁴, à savoir l'obligation de restituer la moitié des subventions versées à l'issue du délai en cas de carence de la commune et de procéder à ce remboursement dans les deux mois de la notification du constat de retard notifié par le ministre.

Le renvoi fait à l'alinéa 2 par l'alinéa 5 sera complété en conséquence.

3. L'alinéa 4 de la disposition à l'examen met en place un régime de décision implicite.

La mise en œuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

⁴ La présentation dactylographique de l'article 9 en alinéas devrait être telle qu'elle évite, comme dans la version française du projet, de présenter les deux premiers alinéas comme n'en formant qu'un.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'alinéa 4 sera donc omis.

4. À l'alinéa 5, il est inutile et source de confusion de prévoir que le remboursement fixé à l'alinéa 2 et à celui qui sera rédigé pour donner suite à l'observation n° 2 sera dû lorsque, « du fait de la carence de la commune, le plan, la modification ou l'abrogation de celui-ci n'[a] [pas] été soumis(e) à l'approbation du Gouvernement » dès lors que ce sera nécessairement le régime prévu par les alinéas concernés qui conditionnera l'application de l'alinéa 5.

5. La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

Article 10

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

« L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mai 2006 organisant l'intervention financière de la Région dans les frais d'élaboration des plans particuliers d'affectation du sol, modifié par les arrêtés du 7 décembre 2006, 1^{er} avril 2010 et 31 mars 2017, est abrogé »⁵.

OBSERVATIONS FINALES

1. La terminologie employée dans la version française du projet n'apparaît pas adéquate.

Ainsi, à titre d'exemple, dans l'ensemble de cette version, il est fait mention des travaux faisant l'objet de la subvention. Or, en l'espèce, le mot « travaux » n'est pas adéquat et il convient de le remplacer par le mot « opérations ».

2. Plutôt que d'utiliser l'expression « autorité subsidiaire », le projet sera revu aux fins de remplacer celle-ci par les mots « le ministre » puisque c'est celui-ci qui, selon l'article 6, § 3, du projet, est chargé d'octroyer ou de refuser la subvention et d'en fixer le montant.

3. L'article 3 sera rédigé comme suit :

« Le montant de la subvention est égal à cinquante pourcents du coût des opérations d'élaboration, de modification ou d'abrogation du plan, approuvées⁶ par le ministre ».

*

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 138 et formule F 4-3-2.

⁶ Au regard de la version néerlandaise, la question se pose toutefois de savoir si ce sont les opérations qui doivent être approuvées par l'autorité subsidiaire, ou le coût de celles-ci.

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. Krachtens artikel 7, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen “het BWRO”), dient de regering het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie in te winnen over alle ontwerpbesluiten die betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in het BWRO die een aanzienlijke impact hebben op de ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In casu is het ontwerpbesluit evenwel niet om advies voorgelegd aan de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie.

In de aanhef wordt daarvoor de volgende verantwoording gegeven:

“Overwegende dat dit besluit geen aanzienlijke impact heeft op de ontwikkeling van het Gewest en dat het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie daardoor niet vereist is;”.

De vraag is evenwel of die verantwoording wel pertinent is.

Het ontworpen besluit strekt er immers toe een bestaande regeling te vervangen door een nieuwe regeling tot organisatie van de subsidies die aan de gemeenten verleend worden voor het opstellen, het wijzigen of het opheffen van bijzondere bestemmingsplannen met inbegrip van de beoordeling van de milieueffecten van die plannen.

Die plannen hebben zelf, uit de aard der zaak,¹ een aanzienlijke impact op de ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De ontworpen regeling heeft gevolgen voor een fundamenteel aspect van die plannen: de financiering, door het Gewest, van het opstellen, wijzigen of opheffen ervan, een financiering waarvan de omvang bepalend is voor de reikwijdte en het goede verloop van die drie werkzaamheden.

Voorliggend ontwerp heeft dan ook geen betrekking op formelijke of procedurele aspecten van die plannen, maar kan in feite bepalend zijn voor hun bestaan zelf en de strekking ervan.

¹ Zie, in dit verband, de inhoud van die plannen zoals bepaald in artikel 41 van het BWRO.

Teneinde elke betwisting te voorkomen, is het dan ook aan te raden het ontwerpbesluit om advies voor te leggen aan de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie en vervolgens in de aanhef naar dat advies te verwijzen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het eerste lid moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, artikel 15, gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017;”.²

2. Het tweede lid moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 mei 2006 houdende organisatie van de gewestelijke financiële tegemoetkoming in de kosten voor het opstellen van de bijzondere bestemmingsplannen;”.³

3. Het advies van de inspecteur van Financiën en het akkoord van de minister van Begroting dateren van respectievelijk 15 mei en 6 juni 2019.

Het derde en het vierde lid moeten dienovereenkomstig aangevuld worden.

4. Het lid betreffende het advies van de Raad van State dient te staan na alle leden waarin verwezen wordt naar het vervullen van de overige verplichte vormvereisten.

De aanhef moet dienovereenkomstig herzien worden.

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. In de inleidende zin schrijve men, in het licht van artikel 1, derde streepje, van het ontwerp, “het Bestuur” in plaats van “het bestuur belast met territoriale planning”.

2. Vermoed wordt dat in de bepaling onder 1° onder het dossier “bedoeld in artikel 44 van het BWRO” in feite het dossier “bedoeld in artikel 44, § 1, van het BWRO” verstaan moet worden.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27 en formule F 3-2-3.

³ *Ibidem*, aanbeveling 30 en formule F 3-3.

Als dat niet het geval zou zijn, moet de ontworpen tekst aldus herzien worden dat bepaald wordt welke documenten precies bedoeld worden in artikel 4, 1°, van het ontwerp, in voorkomend geval onder verwijzing naar een geldende bepaling, die zo nauwkeurig mogelijk aangegeven moet worden.

Artikel 5

Artikel 5 kan niet aanvaard worden, aangezien daardoor niet met zekerheid bepaald kan worden vanaf welke datum de documenten in kwestie “exclusief in elektronisch formaat” overgezonden zullen moeten worden.

Om die moeilijkheid te verhelpen kan de voorliggende bepaling vervangen worden door een bepaling waarbij de bevoegde minister ertoe gemachtigd wordt te bepalen vanaf welke datum de bedoelde documenten alleen nog in elektronisch formaat overgezonden mogen worden. Het ministerieel besluit dat dientengevolge vastgesteld zal worden, zal bovendien verplicht in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt moeten worden.

De ontworpen tekst moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

Artikel 8

In paragraaf 1, tweede lid, derde streepje, moet naar artikel 7 (“l’article 7” in de Franse versie) verwezen worden in plaats van naar artikel 6 (“art 6” in de Franse versie).

Artikel 9

1. Wat het derde lid betreft, wordt vermoed dat de regeling inzake de verlenging die daarbij ingevoerd wordt, alleen geldt voor het geval van een verzuim vanwege de gemeente, aangezien bij ontstentenis van een dergelijk verzuim de overschrijding van de termijn van vier jaar bepaald in het eerste lid geen enkel gevolg heeft.

Het ontworpen dispositief zou het best aldus herzien worden dat dit duidelijk tot uiting komt.

2. Nog wat het derde lid betreft, zou het mechanisme tot verlenging met twee jaar van de termijn van vier jaar bedoeld in het eerste lid, ter wille van de rechtszekerheid, indien dat de bedoeling is, aangevuld moeten worden met regels die analoog zijn met die welke voorkomen in het tweede lid,⁴ namelijk de verplichting om in geval van verzuim vanwege de gemeente na afloop van de termijn de helft van de gestorte subsidies terug te betalen binnen twee maanden na de kennisgeving, door de minister, van de vaststelling van de vertraging.

⁴ Artikel 9 zou een dergelijke lay-out moeten krijgen dat, anders dan nu het geval is met de Franse tekst van het ontwerp, vermeden wordt dat de eerste twee leden overkomen als slechts één lid.

In het vijfde lid moet de verwijzing naar het tweede lid dienovereenkomstig aangevuld worden.

3. Bij het vierde lid van de voorliggende bepaling wordt een regeling van stilzwijgende besluitvorming ingevoerd.

Met een dergelijke regeling werken, leidt ertoe dat de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ geen toepassing kan vinden.

Dat kan slechts aanvaard worden indien een bepaling van wetgevende aard zulks toestaat.

Dat is *in casu* echter niet het geval.

Het vierde lid moet dan ook vervallen.

4. Wat het vijfde lid betreft, is het onnodig en verwarrend te bepalen dat de terugbetaling vermeld in het tweede lid en in het lid dat opgesteld moet worden om gevolg te geven aan opmerking 2, verplicht zal zijn wanneer “door verzuim van de gemeente, het plan, zijn wijziging of opheffing niet ter goedkeuring aan de Regering ... voorgelegd [zijn]”, aangezien de regeling waarin die leden voorzien noodzakelijkerwijs bepalend zal zijn voor de toepassing van het vijfde lid.

5. De voorliggende bepaling moet in het licht van deze opmerkingen herzien worden.

Artikel 10

Het eerste lid moet als volgt gesteld worden:

“Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 mei 2006 houdende organisatie van de gewestelijke financiële tegemoetkoming in de kosten voor het opstellen van de bijzondere bestemmingsplannen, gewijzigd bij de besluiten van 7 december 2006, 1 april 2010 en 31 maart 2017, wordt opgeheven”.⁵

SLOTOPMERKINGEN

1. De terminologie die in de Franse tekst van het ontwerp gehanteerd wordt, lijkt niet geschikt.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 138 en formule F 4-3-2.

Zo bijvoorbeeld is in heel die tekst sprake van “travaux” waarvoor subsidies verleend worden. *In casu* is het woord “travaux” evenwel niet geschikt en dient het vervangen te worden door het woord “opérations”.

2. Het ontwerp moet aldus herzien worden dat de uitdrukking “de subsidiërende overheid” niet gebruikt wordt, maar vervangen wordt door de woorden “de minister”, aangezien het de minister is die er, volgens artikel 6, § 3, van het ontwerp, mee belast is de subsidie te verlenen of te weigeren en het bedrag ervan vast te stellen.

3. Artikel 3 moet als volgt gesteld worden:

“Het subsidiebedrag is gelijk aan vijftig percent van de kostprijs van de door de minister goedgekeurde werkzaamheden voor het opmaken, wijzigen of opheffen van het plan.”⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

⁶ Tenzij het de bedoeling is dat niet de werkzaamheden maar de kostprijs ervan door de subsidiërende overheid goedgekeurd moet zijn.