CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.900/4
du 23 septembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant le plan d'aménagement directeur « anciennes casernes d'Ixelles » – Usquare'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.900/4
van 23 september 2020

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het richtplan van aanleg "Voormalige kazernes van Elsene" – Usquare'

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡

Le 27 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant le plan d'aménagement directeur « anciennes casernes d'Ixelles » – Usquare'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 23 septembre 2020.

*

Op 27 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het richtplan van aanleg "Voormalige kazernes van Elsene" – Usquare'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 23 september 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 23 september 2020.

*

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION

Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté a pour objet l'adoption du plan d'aménagement directeur « anciennes casernes d'Ixelles » – Usquare.

La question se pose de savoir s'il s'agit d'un « arrêté réglementaire » au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', c'est-à-dire d'un arrêté dont le projet doit être soumis à l'avis de la section de législation.

Il convient de rappeler que les plans d'aménagement directeurs forment l'une des catégories de plans qui, conformément au Code bruxellois de l'aménagement du territoire (en abrégé, ci-après, le CoBAT), sont appelés à concevoir le développement de la Région de Bruxelles-Capitale et à fixer l'aménagement de son territoire [1].

En vertu de l'article 30/1 du CoBAT, c'est au Gouvernement qu'il revient d'adopter un plan d'aménagement directeur, et ce « pour une partie du territoire de la Région ».

Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 'réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes', qui a inséré dans le CoBAT les dispositions relatives au plan d'aménagement directeur, ce dernier « a pour objectif essentiel de permettre au Gouvernement d'arrêter, dans une zone dont celui-ci estime le développement prioritaire pour l'intérêt régional, les grandes lignes de l'aménagement souhaité » [2].

L'article 30/2 du CoBAT présente comme suit le cadre dans lequel doit s'inscrire tout plan d'aménagement directeur, ainsi que l'objet de celui-ci :

> « Le plan d'aménagement directeur s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement en vigueur le jour de son adoption et indique les grands principes d'aménagement ou de réaménagement du territoire qu'il vise, en termes, notamment :
>
> – de programme des affectations ;
>
> – de structuration des voiries, des espaces publics et du paysage ;
>
> – de caractéristiques des constructions ;
>
> – de protection du patrimoine ;
>
> – de mobilité et de stationnement ».

Suivant l'article 30/9, § 1er, alinéa 1er, du CoBAT,

> « [l]e plan d'aménagement directeur a valeur indicative, à l'exception des dispositions auxquelles le Gouvernement donne expressément force obligatoire et valeur réglementaire, dans le ou les périmètre(s) qu'il détermine au sein du plan d'aménagement directeur ».

[1] Article 13, 3°, du CoBAT.

[2] *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-451/1, p. 38.

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡

En l'espèce, le plan d'aménagement directeur en projet s'étend sur le territoire compris entre le boulevard Général Jacques, l'avenue de la Couronne, la rue Juliette Wytsman et la rue Fritz Toussaint à Ixelles. Il se présente en ce sens qu'il « porte sur la réaffectation d'un complexe de bâtiments de l'ancienne école de gendarmerie (ou anciennes casernes d'Ixelles) sur une surface de 3,9 ha » et qu'il « entend valoriser la ville, apporter de nouvelles opportunités et un nouvelle vie inclusive et durable à un quartier d'Ixelles singulier » [3].

Le plan d'aménagement directeur en projet comporte trois volets et précise la portée de chacun d'eux :

1° un volet informatif et un volet stratégique, auxquels est attachée une valeur indicative ;

2° et un volet présenté comme étant un « volet réglementaire, avec force obligatoire », composé de prescriptions littérales et graphiques, les prescriptions littérales étant constituées, d'une part, de prescriptions générales relatives à l'ensemble des zones du plan et, d'autre part, de prescriptions particulières relatives à chacune de celles-ci.

Le plan d'aménagement directeur en projet comporte aussi des annexes, étant, d'une part, un rapport introductif contenant un relevé de la situation existante de fait et de droit, un historique du site, le diagnostic et les enjeux de développement du site et, d'autre part, le rapport sur les incidences environnementales relatif au projet de plan.

Incontestablement, le volet informatif, le volet stratégique, le rapport introductif et le rapport sur les incidences environnementales du plan d'aménagement directeur en projet ne présentent de caractère réglementaire ni au sens du CoBAT, ni à celui de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

En ce qui concerne la consultation de la section de législation, la seule question qui se pose est de savoir si les prescriptions composant le volet que le projet d'arrêté qualifie expressément, pour l'application du CoBAT, de « volet réglementaire, avec force obligatoire », présentent un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

À cet égard, il importe d'observer que la circonstance que des prescriptions sont considérées comme ayant valeur réglementaire au sens d'une législation déterminée ne signifie pas nécessairement que ces prescriptions sont de nature réglementaire au sens de la disposition précitée des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' [4].

[3] Volet informatif du plan, point 5 (« Vision : valoriser la ville »).

[4] Voir déjà en ce sens, par exemple, les avis suivants de la section de législation : l'avis n° 29.600/4, donné le 20 octobre 1999 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 octobre 1999 'adoptant le programme d'action prioritaire « Crystal » situé sur le territoire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/29600.pdf, et l'avis n° 51.324/4 donné le 30 mai 2012 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 15 mars 2013 'modifiant le code bruxellois de l'aménagement du territoire', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-335/1, p. 30, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51324.pdf.

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡

Seules des dispositions qui présentent un degré de généralité suffisant pour pouvoir être qualifiées de « réglementaires » au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' peuvent – et, sauf urgence spécialement motivée, doivent – être soumises à l'avis de la section de législation [5].

En l'espèce, tel n'est pas le cas des prescriptions du plan d'aménagement directeur en projet auxquelles le Gouvernement envisage d'attacher une valeur réglementaire au sens du CoBAT.

En effet, étant uniquement conçues pour régler l'aménagement d'un îlot déterminé dans le cadre d'un projet précis de réaffectation de celui-ci, ces prescriptions n'ont pas de caractère suffisamment général pour pouvoir être qualifiées de « réglementaires » au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

En conclusion, l'arrêté en projet n'est pas de ceux qui doivent être soumis à l'avis de la section de législation.

*

[5] Voir en ce sens, outre la légisprudence de la section de législation que reflètent notamment les avis cités dans la note de bas de page n° 4, la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif (voir ainsi par exemple, à propos d'une décision d'ouverture de voirie, l'arrêt Ville de Châtelet, n° 244.694 du 4 juin 2019).

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

Zoals het opschrift aangeeft, strekt het ontwerpbesluit tot goedkeuring van het richtplan van aanleg "Voormalige kazernes van Elsene" - Usquare.

De vraag rijst of het gaat om een "reglementair besluit" in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State', te weten een besluit waarvan het ontwerp om advies moet worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

Er dient op te worden gewezen dat richtplannen van aanleg één van de categorieën van plannen vormen waardoor, overeenkomstig het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna afgekort als het BWRO), de ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordening van zijn grondgebied worden bepaald.[1]

Krachtens artikel 30/1 van het BWRO staat het aan de regering om een richtplan van aanleg goed te keuren, en wel "voor een deel van het grondgebied van het Gewest".

Luidens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 30 november 2017 'tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen', waarbij in het BWRO de bepalingen met betrekking tot het richtplan van aanleg zijn ingevoegd, stelt dat plan "zich hoofdzakelijk tot doel om de Regering toe te laten om, in een gebied waar zij de ontwikkeling prioritair acht voor het algemene belang, de grote lijnen van de gewenste inrichting vast te leggen in een besluit."[2]

In artikel 30/2 van het BWRO wordt het kader waarin ieder richtplan van aanleg en het voorwerp ervan moeten passen, als volgt geschetst:

> "Het richtplan van aanleg gaat uit van de richtsnoeren van het gewestelijk ontwikkelingsplan dat van kracht is op de dag dat het wordt goedgekeurd en geeft de grote principes aan voor de inrichting of herinrichting van het grondgebied waarop het betrekking heeft, met name op het vlak van:
>
> – programmering van de bestemmingen;
>
> – structurering van de wegen, de openbare ruimten en het landschap;
>
> – kenmerken van de constructies;
>
> – bescherming van het erfgoed;
>
> – mobiliteit en parkeren."

Artikel 30/9, § 1, eerste lid, van het BWRO luidt als volgt:

> "Het richtplan van aanleg heeft een indicatieve waarde, met uitzondering van de bepalingen waaraan de Regering bindende kracht en verordenende waarde verleent binnen de perimeter(s) die ze bepaalt in het richtplan van aanleg."

[1] Artikel 13, 3°, van het BWRO.

[2] *Parl.St.* Br.Parl 2016-17, nr. A-451/1, 38.

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡

In casu heeft het ontworpen richtplan van aanleg betrekking op het grondgebied dat ingesloten ligt tussen de Generaal Jacqueslaan, de Kroonlaan, de Juliette Wytsmanstraat en de Fritz Toussaintstraat in Elsene. Het wordt voorgesteld als een plan voor "de herbestemming van een gebouwencomplex van de voormalige rijkswachtschool (of voormalige kazernes van Elsene) op een oppervlakte van 3,9 ha", dat "de waarde van de stad [wil] verhogen, nieuwe kansen [wil] creëren en een nieuw, inclusief en duurzaam leven [wil] bieden dat een veelvoud van mogelijkheden biedt aan een unieke wijk van Elsene."[3]

Het ontworpen richtplan van aanleg omvat drie luiken en omschrijft de strekking van elk luik als volgt:

1° een informatief luik en een strategisch luik, beide ter informatie;

2° en een luik dat wordt voorgesteld als een "reglementair luik, met dwingende kracht", bestaande uit schriftelijke en grafische voorschriften, waarbij de schriftelijke voorschriften bestaan uit enerzijds algemene voorschriften met betrekking tot alle zones van het plan, en anderzijds bijzondere voorschriften met betrekking tot elk van die zones.

Het ontworpen richtplan van aanleg bevat ook bijlagen, namelijk enerzijds een inleidend verslag met een stand van zaken van de feitelijke en juridische situatie, een historiek van de site, de diagnose en de uitdagingen voor de ontwikkeling van de site, en anderzijds het milieueffectenrapport met betrekking tot het ontwerp van richtplan.

Klaarblijkelijk zijn het informatieve luik, het strategische luik, het inleidende verslag en het milieueffectenrapport van het ontworpen richtplan van aanleg niet van reglementaire aard, noch in de zin van het BWRO, noch in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

Wat de adiëring van de afdeling Wetgeving betreft, luidt de enige vraag of de voorschriften die het luik vormen dat het ontwerpbesluit, voor de toepassing van het BWRO, uitdrukkelijk bestempelt als "reglementair luik, met dwingende kracht", van reglementaire aard zijn in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

In dat verband dient te worden opgemerkt dat de omstandigheid dat voorschriften worden beschouwd als van reglementaire aard in de zin van een bepaalde wetgeving niet noodzakelijkerwijs betekent dat die voorschriften van reglementaire aard zijn in de zin van de voornoemde bepaling van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.[4]

[3] Informatief luik van het plan, punt 5 ("Visie: de stad waarderen").

[4] Zie in die zin reeds, bij wijze van voorbeeld, de volgende adviezen van de afdeling Wetgeving: advies 29.600/4, op 20 oktober 1999 verstrekt over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 oktober 1999 'ter goedkeuring van het prioritair actieprogramma "Crystal" gelegen op het grondgebied van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/29600.pdf, en advies 51.324/4, op 30 mei 2012 verstrekt over het voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 15 maart 2013 'houdende wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening', *Parl.St.* Br.Parl. 2012-13, nr. A-335/1, 30, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51324.pdf.

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡

Alleen bepalingen die voldoende algemeen zijn om te kunnen worden beschouwd als "reglementair" in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' kunnen – en moeten, behalve in spoedeisende gevallen die met bijzondere redenen worden omkleed – om advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.[5]

In casu is dit niet het geval voor de voorschriften van het ontworpen richtplan van aanleg waaraan de regering een reglementaire waarde wil toekennen in de zin van het BWRO.

Aangezien die voorschriften alleen tot stand gekomen zijn om de ordening van een welbepaald huizenblok te regelen in het kader van een specifiek project voor de herbestemming ervan, zijn ze niet voldoende algemeen om te kunnen worden beschouwd als "reglementair" in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

De slotsom is dan ook dat het ontworpen besluit niet om advies hoort te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

[5] Zie in die zin, naast de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving die met name naar voren komt uit de in voetnoot 4 geciteerde adviezen, de rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak (zie bijvoorbeeld, in verband met een beslissing tot de openstelling van een weg: arrest van 4 juni 2019, nr. 244.694, *Ville de Châtelet*).

‡LW-CFUJABFB-GHJAAVT‡