



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.654/4
du 25 janvier 2023

advies 72.654/4
van 25 januari 2023

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'adoptant
la modification partielle du
plan régional d'affectation du
sol arrêté le 3 mai 2001
relative à l'hippodrome
d'Uccle-Boitsfort'

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 hippodroom
van Ukkel-Bosvoorde'

Le 1^{er} décembre 2022, 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 trente jours prorogé 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 à l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 janvier 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section et Ambre VASSART, auditeur adjoint.

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 25 janvier 2023.

* Par courriel du 5 décembre 2022.

*

Op 1 december 2022 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 dertig dagen verlengd 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 hippodroom van Ukkel-Bosvoorde'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd en Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

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 25 januari 2023.

* Bij e-mail van 5 december 2022.

*

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION

1. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté a pour objet l'adoption d'une modification partielle du plan régional d'affectation du sol (ci-après le « PRAS ») arrêté le 3 mai 2001. Il résulte de son préambule et de son dispositif qu'il a uniquement trait à une modification du plan régional d'affectation du sol « relative à l'hippodrome d'Uccle-Boitsfort ».

Il convient de rappeler que le PRAS s'applique à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ¹ et forme l'une des catégories de plans qui, conformément au Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après le « CoBAT »), sont appelés à concevoir le développement de la Région de Bruxelles-Capitale et à fixer l'aménagement de son territoire ².

Il résulte de l'article 28, alinéa 1^{er}, du CoBAT que toutes les dispositions du PRAS ont force obligatoire et valeur réglementaire.

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

2. La question se pose toutefois de savoir, si, vu son objet, l'arrêté en projet revêt un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

À cet égard, il importe de rappeler que :

1° 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' ³ ; ainsi, à titre d'exemple, comme la section de législation l'a rappelé concernant en particulier le PRAS, les dispositions dont le seul objet consiste à modifier la carte des affectations du sol ou la carte des transports en commun ne présentent pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ; en effet, elles n'ont d'autre portée que de rendre applicables des dispositions préexistantes aux parties du territoire régional auxquelles elles s'appliquent, sans prescrire par elles-mêmes de norme nouvelle ⁴.

2° Seules des dispositions qui présentent un degré de généralité suffisant pour pouvoir être qualifiées de « réglementaires » au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur

¹ Article 23 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

² Article 13, 2°, du CoBAT.

³ Voir déjà en ce sens, par exemple, les avis suivants : 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' 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.

⁴ Voir, en ce sens, l'avis n° 53.097/4 donné le 17 avril 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 'adoptant la modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001'.

le Conseil d'État' peuvent – et, sauf urgence spécialement motivée, doivent – être soumises à l'avis de la section de législation ⁵.

Par conséquent, en l'espèce, au regard des principes ainsi rappelés,

1° les dispositions du projet dont le seul objet consiste à modifier la carte des affectations du sol ne présentent pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ; il en va de même des cartes jointes à l'arrêté en projet qui représentent la situation existante de fait et de droit ⁶ ; sont ainsi concernés l'article 1^{er}, alinéa 3, du projet et les cartes qui y sont annexées ;

2° la prescription littérale différenciée 8.5 que l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet, entend insérer dans « la prescription particulière 8 PRAS » ne revêt pas non plus de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' : cette prescription porte en effet uniquement sur « la partie de la zone d'équipements située à l'ouest de l'avenue de l'Hippodrome à Uccle et bordant le site de l'Hippodrome d'Uccle-Boitsfort », afin de l'affecter « à l'usage de parking à ciel ouvert à destinations des usagers de cette zone ainsi que des usagers de la zone de sports ou de loisirs en plein air et de la zone forestière adjacentes, en dérogation à la zone de servitudes au pourtour des bois et forêts ». Étant uniquement conçue pour régler l'aménagement d'un périmètre restreint déterminé dans le cadre d'un projet précis, à savoir l'aménagement d'un parking à ciel ouvert ⁷⁻⁸, cette prescription, qui constitue la disposition essentielle et centrale du projet, n'a pas de caractère suffisamment général pour pouvoir être qualifiée de « réglementaire » au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Par conséquent, la section de législation n'est pas compétente pour donner un avis sur ce projet.

*

⁵ Voir en ce sens, outre la jurisprudence de la section de législation que reflète notamment l'avis cité 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 C.E., 4 juin 2019, n° 244.694, Ville de Châtelet).

⁶ Ces cartes ne comportent, en effet, par hypothèse, aucune règle de droit nouvelle.

⁷ Voir, dans un sens similaire, l'avis n° 67.900/4 donné le 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 » ; l'avis n° 69.634/4-2/V donné le 4 août 2021 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « adoptant le plan d'aménagement directeur 'Gare de l'Ouest' » et l'avis n° 69.793/4-2/V donné le 4 août 2021 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « adoptant le plan d'aménagement directeur 'Heyvaert' ».

⁸ Pour ce motif, la modification envisagée se distingue d'autres modifications partielles apportées précédemment au PRAS et qui avaient pour objet de régler le régime applicable dans certaines zones d'intérêt régional déterminées, modifications dont la section de législation a admis implicitement le caractère réglementaire (voir e.a., l'avis n° 53.097/4).

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

1. Zoals het opschrift ervan aangeeft, strekt het ontwerpbesluit tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het Gewestelijk Bestemmingsplan (hierna het “GBP”) dat op 3 mei 2001 werd goedgekeurd. Uit de aanhef en uit het dispositief ervan volgt dat het louter betrekking heeft op een wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan “betreffende de hippodroom van Ukkel-Bosvoorde”.

Er dient aan herinnerd te worden dat het GBP van toepassing is op heel het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹ en één van de categorieën van plannen vormt waardoor, overeenkomstig het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het BWRO), de ontwikkeling van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de ordening van zijn grondgebied worden bepaald.²

Uit artikel 28, eerste lid, van het BWRO volgt dat alle bepalingen van het gewestelijk bestemmingsplan bindende kracht en verordenende waarde hebben.

De bepalingen van het ontwerpbesluit zijn dus geacht een verordenende waarde te hebben in de zin van artikel 28, eerste lid, van het BWRO.

2. De vraag rijst evenwel of het ontwerpbesluit, gelet op de strekking ervan, van reglementaire aard is in de zin van artikel 3, § 1, op de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973.

In dat verband is het van belang aan het volgende te herinneren:

1° De omstandigheid dat voorschriften beschouwd worden als zijnde van reglementaire aard in de zin van een welbepaalde wetgeving, betekent niet noodzakelijk dat die voorschriften ook van reglementaire aard zijn in de zin van de voornoemde bepaling van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.³ Zo zijn, bij wijze van voorbeeld, de bepalingen die louter strekken tot wijziging van de bestemmingskaart of van de kaart van het openbaar vervoer, zoals de afdeling Wetgeving daar in het bijzonder aan herinnerd heeft in verband met het GBP, niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’; zij strekken er immers louter toe reeds bestaande bepalingen toepasselijk te maken op de

¹ Artikel 23 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

² Artikel 13, 2°, van het BWRO.

³ Zie bijvoorbeeld reeds in die zin de volgende adviezen: advies 29.600/4 van 20 oktober 1999 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit den 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’ en advies 51.324/4 van 30 mei 2012 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 15 maart 2013 ‘houdende wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening’, *Parl.St. Bru.Parl.*, 2012-13, nr. A-335/1, 30.

delen van het gewestelijk grondgebied waarop zij betrekking hebben, zonder dat bij die bepalingen zelf een nieuwe norm voorgeschreven wordt.⁴

2° 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

Ten aanzien van de aldus in herinnering gebrachte beginselen betekent dat bijgevolg *in casu* dat:

1° de bepalingen van het ontwerp die louter strekken tot wijziging van de bestemmingskaart niet van reglementaire aard zijn in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’; hetzelfde geldt voor de kaarten die bij het ontwerpbesluit gevoegd zijn en die de bestaande feitelijke en juridische situatie weergeven;⁶ het gaat daarbij om artikel 1, derde lid, van het ontwerp en om de kaarten die er bijgevoegd zijn;

2° het gedifferentieerde schriftelijk voorschrift 8.5 dat bij artikel 1, tweede lid, van het ontwerp ingevoegd wordt in “het bijzondere voorschrift 8 GBP” evenmin van reglementaire aard is in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’: dat voorschrift heeft immers alleen betrekking op het “deel van het gebied voor voorzieningen dat zich ten westen van de Renbaanlaan in Ukkel bevindt en aan de Hippodroom van Ukkel-Bosvoorde grenst”, teneinde het te bestemmen “voor het gebruik als openluchtparking voor de gebruikers van dit gebied en voor de gebruikers van het aanpalende gebied voor sport- of vrijetijdsactiviteiten in de open lucht en het bosgebied, in afwijking van het gebied van erfdienstbaarheden langs de randen van bossen en wouden”. Aangezien dat voorschrift, dat de essentiële en centrale bepaling van het ontwerp vormt, enkel opgevat is om de inrichting te regelen van een bepaalde beperkte zone in het kader van een specifiek ontwerp, te weten de inrichting van een openluchtparking,⁷⁻⁸ is het ook niet van voldoende algemene aard om bestempeld te kunnen worden als “reglementair” in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’.

⁴ Zie in die zin advies 53.097/4 van 17 april 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2013 ‘tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd opgesteld’.

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

⁶ Die kaarten bevatten immers hoe dan ook geen nieuwe rechtsregel.

⁷ Zie in vergelijkbare zin 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’; advies 69.634/4-2/V van 4 augustus 2021 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot goedkeuring van het ontwerp van het richtplan van aanleg “Weststation”’ en advies 69.793/4-2/V van 4 augustus 2021 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot goedkeuring van het richtplan van aanleg “Heyvaert”’.

⁸ Om die reden wijkt de beoogde wijziging af van andere voorheen in het GBP aangebrachte gedeeltelijke wijzigingen, die strekten tot regeling van het van toepassing zijnde regime in sommige welbepaalde gebieden van gewestelijk belang; met betrekking tot die wijzigingen heeft de afdeling Wetgeving impliciet toegegeven dat ze van reglementaire aard zijn (zie o.a. advies 53.097/4).

De afdeling Wetgeving is bijgevolg niet bevoegd om advies te geven over dit ontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET