

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1997-1998

28 NOVEMBRE 1997

PROJET D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance
du 29 août 1991 organique
de la planification et de l'urbanisme**

Exposé des motifs

En vertu de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, l'aménagement du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est exprimé au travers de quatre plans :

- le Plan régional de développement (PRD) ;
- le Plan régional d'affectation du sol (PRAS) ;
- les Plans communaux de développement (PCD) ;
- les Plans particuliers d'affectation du sol (PPAS).

Les dispositions de l'ordonnance précitée, et notamment les articles 17, 26 et 36 relatifs au contenu de ces plans révèlent l'existence d'une hiérarchie entre ces plans, le PRD se situant au sommet de la hiérarchie, suivi par le PRAS, les PCD et les PPAS.

L'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance prévoit que les plans ont valeur réglementaire et restent en vigueur jusqu'au moment où l'ordonnance prévoit la suspension ou l'abrogation de tout ou partie de leurs dispositions.

Dans le régime prévu par l'ordonnance, lorsque le Gouvernement adopte un nouveau plan, l'arrêté qui adopte ce plan énumère les dispositions des plans inférieurs en vigueur qui ne sont pas conformes au nouveau plan et les abroge (articles 24, 34 et 47 de l'ordonnance).

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1997-1998

28 NOVEMBER 1997

ONTWERP VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie
van 29 augustus 1991 houdende organisatie
van de planning en de stedenbouw**

Memorie van toelichting

Krachtens de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, wordt de ruimtelijke ordening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geregeld door vier plannen:

- het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP);
- het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP);
- de Gemeentelijke Ontwikkelingsplannen (GemOP);
- de Bijzondere Bestemmingsplannen (BBP).

De bepalingen van voornoemde ordonnantie en meer bepaald artikelen 17, 26 en 36 betreffende de inhoud van deze plannen wijzen op het bestaan van een hiërarchie in deze plannen met bovenaan het GewOP, gevolgd door het GBP, de GemOP's en de BBP's.

Artikel 5, lid 2, van de ordonnantie stelt dat de plannen verordenende waarde hebben en van kracht blijven tot zij door andere plannen vervangen worden als gevolg van een wijziging of wanneer deze ordonnantie voorschrijft dat alle of een deel van de bepalingen ervan worden geschorst of opgeheven.

In het door de ordonnantie vooropgestelde stelsel worden in het besluit, dat de Regering uitvaardigt om een nieuw plan aan te nemen, de bepalingen opgesomd van de geldende lagere plannen die niet in overeenstemming zijn met het nieuw plan en worden deze erdoor opgeheven (artikelen 24, 34 en 47 van de ordonnantie).

Depuis l'entrée en vigueur du Plan régional de développement le 11 avril 1995, l'examen de la compatibilité de l'ensemble des demandes de permis par rapport aux plans d'aménagements en vigueur a été réalisé par les autorités chargées de la délivrance des permis d'urbanisme en se fondant sur la conviction que les dispositions des Plans particuliers d'affectation du sol non conformes au Plan régional de développement subsistaient et continuaient à avoir des effets de droit jusqu'à leur abrogation expresse.

- a) Le commentaire des articles de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme énonce que :

« L'article 24 prévoit que l'arrêté adoptant le plan définitif énumère des dispositions non conformes des autres plans en vigueur qui sont abrogées, il vise ainsi à lever les difficultés d'interprétation in concreto du mécanisme de l'abrogation implicite comme en témoignent des arrêts récents rendus par le Conseil d'Etat (n° 31.477 du 24 novembre 1988 et n°31.870 du 26 janvier 1989) »

(Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire, 1991, A-108/1, p. 21)

- b) Le commentaire des articles donne des explications semblables à propos du PRAS :

« quant au plan définitif, aux termes des articles 33 et 34, il abroge les dispositions des plans « inférieurs » non conformes et indiquées comme telles. Ce mécanisme de l'abrogation explicite se justifie pour les mêmes raisons que celles évoquées à propos de l'article 24 »

(Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire, 1990-1991, A-108/1, p. 22)

- c) L'exposé introductif du Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre-Président abonde dans le même sens :

« Pour affirmer la hiérarchie entre les quatre plans, l'ordonnance précise les effets des divers types de plans les uns par rapport aux autres : elle impose l'abrogation des dispositions des plans inférieurs non conformes aux plans supérieurs, et définit de manière claire les conditions auxquelles un plan inférieur peut déroger à un plan supérieur. Ce qui représente une amélioration par rapport à la loi actuelle car :

- la notion de dérogation y était imprécise et a fait l'objet progressivement d'une jurisprudence dont l'ordonnance s'inspire largement ;
- il n'y aura donc plus d'abrogation implicite des plans non conformes"

(Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire, 1990-1991, A-108/2, pp.12-13)

- d) Le Plan régional de développement dans sa note méthodologique relative à l'élaboration des prescriptions littérales et graphiques qui fait partie du document intitulé

Sedert de inwerkingtreding op 11 april 1995 van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan hebben de overheden die de stedenbouwkundige vergunningen uitreiken de verenigbaarheid van alle stedenbouwkundige vergunningsaanvragen onderzocht ten overstaan van de geldende aanlegplannen. Hierbij baseerden zij zich op de overtuiging dat de bepalingen van de bijzondere bestemmingsplannen die niet conform het Gewestelijk Ontwikkelingsplan zijn, verder bleven bestaan en rechtsgeldig bleven tot de dag dat zij uitdrukkelijk werden opgeheven.

- a) De artikelsgewijze bespreking van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw luidt in deze zin:

"Artikel 24 bepaalt dat het besluit vaststelling van het definitieve plan de niet-conforme bepalingen vermeldt van andere vigerende plannen die worden opgeheven; het probeert bijgevolg de interpretatiemoeilijkheden inzake impliciete opheffing in concreto weg te ruimen inzake impliciete opheffing, zoals werd aangetoond door de recente arresten van de Raad van State (nr. 31.477 van 24 november 1988 en nr. 31.870 van 26 januari 1989)"

(Brusselse Hoofdstedelijke Raad, gewone vergadering, 1991, A-108/1, blz. 21).

- b) De artikelsgewijze bespreking geeft een gelijkaardige verklaring voor het GBP:

"Het definitief plan heft krachtens artikelen 33 en 34 de niet conforme voorschriften van de "ondergeschikte" plannen op die als zodanig zijn aangeduid. Dit mechanisme van expliciete opheffing word met dezelfde redenen omkleed als voor artikel 24"

(Brusselse Hoofdstedelijke Raad, gewone vergadering, 1990-1991, A-108/1, blz. 22).

- c) De inleidende uiteenzetting van de Staatssecretaris, toegevoegd aan de Minister-President, sluit hierbij aan:

"Om de hiërarchie van deze plannen te bevestigen, verduidelijkt de ordonnantie de gevolgen van de verschillende types plannen onderling : ze legt de opheffing op van de bepalingen van de plannen van lagere rang die niet overeenstemmen met plannen van hogere rang en bepaalt duidelijk de voorwaarden waarin een plan van lagere rang van een plan van hogere rang kan afwijken. Dit is een verbetering tegenover de huidige toestand want:

- het begrip van afwijking was onduidelijk en is geleidelijk het voorwerp van de rechtspraak geworden, waarop de ordonnantie voor een groot deel steunt;
- een impliciete opheffing van de niet-conforme plannen zal bijgevolg niet meer mogelijk zijn"

(Brusselse Hoofdstedelijke Raad, gewone vergadering, 1990-1991, A-108/2, blz. 12-13).

- d) In de methodologische nota betreffende de opmaak van de geschreven en grafische voorschriften van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan dat is vastgelegd op

« mise en œuvre » visé par l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 1995 arrêtant le PRD, énonce que :

"A l'exception des dispositions des plans particulier d'affectation du sol explicitement abrogées dans l'arrêté du Gouvernement arrêtant le plan régional de développement, les oppositions qui pourraient apparaître entre des plans particuliers d'affectation du sol et le Plan régional de développement ne peuvent être réelles dans la mesure où toutes les affectations qu'un plan particulier autorise ont été prises en compte quantitativement dans l'examen de la situation des différentes politiques sectorielles de la Région. Dès lors, en présence d'un plan particulier d'affectation du sol, il ne s'agit pas de confronter les prescriptions du plan régional de développement avec celles du plan particulier d'affectation du sol, mais de se référer directement aux prescriptions du plan particulier qui constituent l'expression du bon aménagement des lieux."

(*Moniteur belge*, 27.03.1995, p. 7304)

Cependant, un arrêt récent du Conseil d'Etat (Arrêt n° 67.535 du 1^{er} juillet 1997, en cause l'a.s.b.l. Front commun des groupements de défense de la nature, entre la commune de Woluwé-Saint-Lambert et Soficom) énonce que l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 ne présenterait pas « le caractère exprès et certain requis pour écarter une abrogation implicite d'une norme inférieure contraire à la norme supérieure (...) » et conclut dès lors que lorsque les dispositions d'un Plan particulier d'affectation du sol (PPAS) non expressément abrogés par le Gouvernement ne sont pas conformes à celles du PRD, elles doivent être considérées comme implicitement abrogées par le Plan régional de développement.

La portée de cet arrêt est importante pour le développement de la Région de Bruxelles-Capitale bien qu'il ait été rendu dans le cadre d'une procédure de suspension. En effet, si la position du Conseil d'Etat sur l'abrogation implicite des PPAS devait être confirmée dans l'arrêt d'annulation, l'ensemble des décisions de refus et de délivrance des permis d'urbanisme fondées sur un PPAS non conforme au Plan régional de développement serait susceptible de voir leur régularité mise en cause devant les Cours et Tribunaux.

Une telle situation serait génératrice d'une insécurité juridique à ce point importante, en raison du nombre important de PPAS qui seraient implicitement abrogés à la lecture de l'arrêt du Conseil d'Etat, qu'elle est susceptible par l'ampleur des effets négatifs qu'elle génère, d'affecter gravement le développement de la Région de Bruxelles-Capitale et de nuire à l'intérêt général.

En effet, non seulement les chantiers relatifs aux projets immobiliers en cours de réalisation, qui ont fait l'objet d'un

3 maart 1995, die deel uitmaakt van het document "Uitvoering", bedoeld in artikel 1, 2/ van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 1995 tot vastlegging van het GewOP staat:

"Met uitzondering van de bepalingen van de bijzondere bestemmingsplannen die uitdrukkelijk opgeheven werden in het besluit van de Regering tot vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan, zijn de eventueel schijnbare tegenstellingen tussen bijzondere bestemmingsplannen en het Gewestelijk Ontwikkelingsplan dit niet in werkelijkheid aangezien alle bestemmingen, toegelaten door een bijzonder bestemmingsplan, kwantitatief in aanmerking werden genomen bij het onderzoek van de toestand van de verschillende gewestelijke sectorale beleidsopties. In het geval van een bijzonder bestemmingsplan is het derhalve niet de bedoeling de voorschriften van het gewestelijk ontwikkelingsplan te confronteren met deze van het bijzonder bestemmingsplan, maar rechtstreeks te verwijzen naar de voorschriften van het bijzonder bestemmingsplan die de vertolking is van de goede plaatselijke ordening."

(*Belgisch Staatsblad* 27/03/1995, blz. 7304).

Een recent arrest van de Raad van State (Arrest nr. 67 535 van 18 juli 1997 in de zaak VZW Front Commun des groupements de défense de la nature versus de Gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe en Soficom) stelt dat artikel 5, lid 2, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 niet « het uitdrukkelijk karakter en bepaalde vereisten om een afwijking te maken van een lagere norm ten overstaan van de hogere norm » vertoont en besluit derhalve dat wanneer de niet door de Regering niet uitdrukkelijk opgeheven bepalingen van een bijzonder bestemmingsplan (BBP) niet in overeenstemming zijn met deze van het GewOP, deze dan beschouwd worden als impliciet door het Gewestelijk Ontwikkelingsplan opgeheven.

De draagwijdte van dit arrest is belangrijk voor de ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hoewel het werd uitgesproken in het raam van een schorsingsprocedure. Indien het standpunt van de Raad van State over de impliciete opheffing van BBP's immers bevestigd zou moeten worden in het arrest tot nietigverklaring, zou de wettigheid van alle beslissingen betreffende de weigering en de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen, die gebaseerd zijn op een BBP die niet conform het Gewestelijk Ontwikkelingsplan is, in vraag kunnen worden gesteld voor de Hoven en Rechtbanken.

Een dergelijke situatie zou, door het aanzienlijk aantal BBP's dat impliciet opgeheven wordt bij de lezing van het arrest door de Raad van State, een zodanige rechtsonzekerheid in de hand werken dat zij door de negatieve spiraal die zij veroorzaakt, de ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ernstig zou kunnen schaden en als dusdanig het algemeen belang.

Niet alleen de bouwplaatsen van thans uitgevoerde vastgoedprojecten, waarvoor een stedenbouwkundige vergun-

permis d'urbanisme fondé sur un PPAS non conforme au PRD et non expressément abrogés par ce dernier, pourraient être arrêtés, mais également, l'occupation d'une multitude d'immeubles notamment par des entreprises pourraient être également mise en cause si l'affectation de l'immeuble, autorisée dans le permis d'urbanisme fondé sur un PPAS non conforme au PRD et non expressément abrogé par ce dernier, n'est pas autorisé par le Plan régional de développement.

Afin d'assurer la sécurité juridique de l'ensemble des permis délivrés depuis le 11 avril 1995 et des investissements immobiliers et économiques qui en découlent, il est proposé au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale d'approuver le projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme en vue d'y énoncer de manière expresse que les dispositions non conformes des plans inférieurs à un ou des plans supérieurs restent en vigueur jusqu'au moment de leur abrogation explicite.

L'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme a été adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 2 octobre 1997.

Les deux avant-projets ont été envoyés au Conseil d'Etat pour avis le 6 octobre 1997.

L'avis du Conseil d'Etat a été rendu le 20 octobre 1997.

Le Conseil d'Etat s'est attaché à examiner la constitutionnalité de l'avant-projet d'ordonnance interprétative qui lui a été parallèlement soumis pour aboutir à la conclusion de l'inconstitutionnalité d'une telle ordonnance en raison de l'absence de pouvoir du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale d'agir par voie d'ordonnance interprétative.

Dans la mesure où l'avant-projet de l'ordonnance modificative qui lui a été adressé prévoyait que ses dispositions produisent leurs effets à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 août 1991, le Conseil d'Etat a conclu que l'avant-projet examiné s'exposait à la même critique que l'ordonnance interprétative.

Le présent projet d'ordonnance n'entend aucunement aborder l'interprétation des dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme mais entend apporter une solution à une situation grave et exceptionnelle susceptible de nuire à l'intérêt général.

La situation à laquelle le présent projet d'ordonnance entend apporter une solution est grave car, par l'abrogation implicite de l'ensemble des Plans particuliers d'affectation du sol antérieurs à l'adoption du Plan régional de dévelop-

ping vereist was, gebaseerd op een BBP dat niet conform het GewOP bleek en door laatstgenoemde niet uitdrukkelijk opgeheven, zouden kunnen worden stilgelegd, maar evenmin de bezetting van vele gebouwen door meer bepaald ondernemingen zou betwist kunnen worden indien de bestemming van het gebouw, hoewel toegelaten door de stedenbouwkundige vergunning die gebaseerd is op een BBP dat niet conform het GewOP is en evenmin door laatstgenoemde uitdrukkelijk opgeheven, niet is toegelaten door het Gewestelijk Ontwikkelingsplan.

Om de rechtszekerheid te behouden van alle sedert 11 april 1995 uitgereikte vergunningen en de daaruit voortvloeiende economische en vastgoedinvesteringen, wordt voorgesteld aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw goed te keuren door er uitdrukkelijk in te stellen dat de niet-conforme bepalingen van de lagere plannen ten overstaan van een of meerdere hogere plannen geldig blijven totdat zij uitdrukkelijk worden opgeheven.

Het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw werd op 2 oktober 1997 door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangenomen.

De twee voorontwerpen werden op 6 oktober 1997 voor advies naar de Raad van State verzonden.

De Raad bracht zijn advies uit op 20 oktober 1997.

De Raad van State heeft de grondwettelijkheid onderzocht van het voorontwerp van ordonnantie houdende uitlegging dat haar gelijktijdig werd voorgelegd en kwam tot de conclusie dat dergelijke ordonnantie ongrondwettelijk is, omdat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad niet bevoegd is om uitleggingsordonnanties aan te nemen.

De Raad van State heeft geoordeeld dat het onderzochte voorontwerp bloot stond aan dezelfde kritiek als de ordonnantie houdende uitlegging, inzoverre de ordonnantie houdende wijziging dat haar werd bezorgd stelde dat haar bepalingen van kracht werden op de dag dat de ordonnantie van 29 augustus 1991 in werking trad.

Dit ontwerp van ordonnantie wil geenszins handelen over de interpretatie van de bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, maar wil een einde stellen aan een ernstige en uitzonderlijke toestand die het algemeen belang kan schaden.

De toestand die dit ontwerp van ordonnantie wil verhelpen is ernstig, want door de stilzwijgende opheffing van alle Bijzondere Bestemmingsplannen die dateren van vóór de aanneming van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan en

pement et contraires à ce dernier, l'ensemble des permis d'urbanisme qui ont été délivrés par les autorités publiques sur la base exclusive de ces Plans particuliers d'affectation du sol non conformes au Plan régional de développement seront irréguliers remettant ainsi en cause une situation que leurs titulaires avaient toutes les raisons de croire fondée.

Les titulaires de ces permis d'urbanisme, ainsi que l'ensemble des personnes qui se sont fondées sur eux en toute bonne foi pour réaliser leurs investissements seront préjudiciés alors même que les autorités qui ont délivré ces permis d'urbanisme ont eu la conviction constante et continue de procéder à une application correcte de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme en considérant que les Plans particuliers d'affectation du sol antérieurs au Plan régional de développement et non conformes à ce dernier restaient en vigueur jusqu'à leur abrogation explicite.

La conviction de ces personnes et de ces autorités publiques était d'autant plus justifiée qu'elle se fondait sur les travaux préparatoires et les extraits précités du Plan régional de développement.

L'abrogation implicite des Plans particuliers d'affectation par le Plan régional de développement génère en plus des moins values pour les biens immeubles situés sur le territoire des Plans particuliers d'affectation du sol implicitement abrogés en raison du fait que les affectations non conformes au Plan régional de développement qu'ils autorisaient étaient génératrices d'une valeur plus importante que celles résultant de l'affectation prévue au plan régional de développement.

Il en va ainsi pour exemple des biens situés sur le territoire des Plans particuliers d'affectation du sol autorisant la construction d'immeubles de bureaux de plus de 500 m² ou autorisant des établissements hôteliers de plus de 50 chambres pour les parcelles situées en périmètre de protection accrue du logement, de protection du logement et du redéploiement du logement et de l'entreprise au Plan régional de développement.

De plus, la moins value dont est frappé un bien suite à l'application du principe de l'abrogation implicite ne pourrait donner lieu à indemnisation, en application de l'article 79 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, suite à un refus de permis d'urbanisme ou de lotir, ou d'un certificat d'urbanisme, que dans la seule hypothèse où l'abrogation implicite du Plan particulier d'affectation du sol aboutit à une véritable interdiction de bâtir ou de lotir.

La situation à laquelle le présent projet d'ordonnance entend apporter une solution est également exceptionnelle par l'ampleur des préjudices que génère l'abrogation implicite des Plans particuliers d'affectation du sol.

hiermee strijdig zijn, zullen alle stedenbouwkundige vergunningen die door de overheden enkel werden uitgereikt op grond van deze niet met het Gewestelijk Ontwikkelingsplan in overeenstemming zijnde Bijzondere Bestemmingsplannen onregelmatig zijn, waardoor een toestand die de houders van de vergunningen gegrond achtten, in twijfel wordt getrokken.

De houders van deze stedenbouwkundige vergunningen evenals alle personen die er zich ter goeder trouw hebben op gebaseerd om hun investeringen uit te voeren, zullen benadeeld worden, terwijl de overheden die deze stedenbouwkundige vergunningen uitgereikt hebben, steeds van oordeel waren dat zij de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw correct toepasten door te stellen dat de Bijzondere Bestemmingsplannen van vóór het Gewestelijk Ontwikkelingsplan en hiermee niet in overeenstemming zijn, van kracht bleven totdat deze uitdrukkelijk werden opgeheven.

De overtuiging van deze personen en overheden was des te meer gerechtvaardigd door het feit dat ze gebaseerd was op de voorbereidende werken en de uittreksels van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan.

De stilzwijgende opheffing van de Bijzondere Bestemmingsplannen door het Gewestelijk Ontwikkelingsplan veroorzaakt bovendien een waardevermindering van de onroerende goederen gelegen op het grondgebied van de stilzwijgende opgeheven Bijzondere Bestemmingsplannen, omdat de niet met het Gewestelijk Ontwikkelingsplan in overeenstemming zijnde toegelaten bestemmingen een hogere waarde met zich brachten dan de bestemming voorzien in het Gewestelijk Ontwikkelingsplan.

Hezelfde geldt bijvoorbeeld voor de goederen die gelegen zijn op het grondgebied van de Bijzondere Bestemmingsplannen waar kantoorgebouwen van meer dan 500m² of hotels met meer dan 50 kamers gebouwd mogen worden voor de percelen die op het Gewestelijk Ontwikkelingsplan gelegen zijn in een perimeter voor verhoogde bescherming van de huisvesting en voor herontplooiing van de huisvesting en bedrijven.

Bovendien geeft de waardevermindering van een goed ingevolge de toepassing van het principe van stilzwijgende opheffing, slechts recht op een schadeloosstelling krachtens artikel 79 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, als gevolg van de weigering van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning of van een stedenbouwkundig attest, wanneer de stilzwijgende opheffing van het Bijzonder Bestemmingsplan uitmondt in een werkelijk bouw- of verkavelingsverbod.

De toestand waaraan dit ontwerp van ordonnantie wil verhelpen is tevens uitzonderlijk door de omvang van de nadelen die veroorzaakt worden door de stilzwijgende opheffing van de Bijzondere Bestemmingsplannen.

Il a ainsi estimé qu' « En cas de confirmation de la supériorité absolue du PRD, c'est en tous les cas une bonne partie des bureaux réalisables en vertu des PPAS qui est remise en question.

Pour information, sachez que le potentiel bureaux offert par des PPAS non conformes au PRD s'élève à \pm 500.000 m² ». (Inter-environnement Bruxelles a.s.b.l.)

Le développement, voire le maintien des entreprises dans la Région de Bruxelles-Capitale sera atteint gravement par l'irrégularité des permis d'urbanisme. Le développement de la Région de Bruxelles-Capitale sera à ce titre gravement compromis.

La Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 64/97 du 6 novembre 1997 a arrêté que « La rétroactivité des dispositions législatives, qui est de nature à créer de l'insécurité juridique, ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité de la norme a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ».

La rétroactivité attachée au présent projet d'ordonnance, par la situation grave et exceptionnelle à laquelle il apporte une solution et par l'intérêt général qu'il entend protéger, est justifiée.

Aldus was het van oordeel dat « ingeval van bevestiging van de absolute voorrang van het GewOP, een groot deel van de krachtens de BBP te verwezenlijken kantoorgebouwen in twijfel worden getrokken.

Ter informatie wordt vermeld dat het aantal kantoorgebouwen die er komen op grond van niet met het GewOP in overeenstemming zijnde BBP's een oppervlakte beslaan van ca 500.000m² ». (v.z.w. Inter-environnement Bruxelles).

De bloei en zelfs het behoud van de bedrijven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal sterk op de helling komen te staan door de onwettigheid van de stedenbouwkundige vergunningen. De ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest komt hierdoor sterk in het gedrang.

Het Arbitragehof stelde in zijn arrest nr. 64/97 van 6 november 1997 dat « De terugwerkende kracht van de wetbepalingen, die de rechtszekerheid in de hand werkt, slechts gerechtvaardigd kan worden door bijzondere omstandigheden, meer bepaald wanneer zij nodig is voor de goede werking of de continuïteit van de overheidsdienst. Als daarnaast blijkt dat de terugwerkende kracht van de norm de uitslag van één of meerdere rechtsprocedures in een bepaalde richting kan beïnvloeden of de rechtsgebieden kan belemmeren zich uit te spreken over een bepaalde rechtskwestie, dan wil het betwiste principe dat uitzonderlijke omstandigheden het optreden rechtvaardigen van de wetgever die, ten nadele van een categorie burgers, afbreuk doet aan de rechtsgaranties van eenieder ».

De terugwerkende kracht van dit ontwerp van ordonantie wordt gerechtvaardigd door de ernstige en uitzonderlijke toestand waaraan het verhelpt en het algemeen belang dat het wil beschermen.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article satisfait au prescrit de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Article 2

L'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme arrête le principe général de la force obligatoire des plans ainsi que la durée durant laquelle ils restent en vigueur.

L'article 5, second alinéa, énonce que les plans "demeurent en vigueur jusqu'au moment où d'autres plans leur sont substitués à la suite d'une modification ou dans les cas où la présente ordonnance prévoit la suspension ou l'abrogation de tout ou partie de leurs dispositions".

Le paragraphe premier de l'article 2 du présent projet d'ordonnance prévoit l'insertion du terme "explicite" dans le second alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 pour énoncer de manière expresse le caractère explicite de cette abrogation.

Le second paragraphe du présent projet d'ordonnance énonce que par dérogation à la hiérarchie des plans, les dispositions non conformes des plans inférieurs à un ou des plans supérieurs postérieurs restent en vigueur jusqu'au moment de leur abrogation explicite, de leur modification ou de leur suspension en vertu de la présente ordonnance.

Ainsi, les dispositions des plans particuliers d'affectation du sol qui ne sont pas conformes avec un Plan régional de développement postérieur, avec un plan régional d'affectation du sol postérieur ou avec un plan communal de développement postérieur restent en vigueur par dérogation à la hiérarchie des plans jusqu'au moment de leur abrogation explicite, de leur modification ou de leur suspension en vertu de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

Il en va de même d'une part pour les dispositions non conformes des plans communaux de développement par rapport au plan régional de développement postérieur ou au plan régional d'affectation du sol postérieur et d'autre part pour les dispositions non conformes du plan régional d'affectation du sol au plan régional de développement postérieur.

Le second paragraphe du présent projet d'ordonnance exclut ainsi toute abrogation implicite des dispositions non conformes d'un plan inférieur à un ou des plans supérieurs postérieurs.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel beantwoordt aan de tekst van artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen.

Artikel 2

Artikel 5 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw bepaalt het algemene beginsel van de bindende kracht van de plannen alsook de tijdsperiode tijdens dewelke ze van kracht zijn.

Artikel 5, tweede lid, stelt dat de plannen "van kracht blijven tot zij door andere plannen worden vervangen als gevolg van een wijziging of wanneer deze ordonnantie voorschrijft dat alle of een deel van de bepalingen ervan worden geschorst of opgeheven".

De eerste paragraaf van artikel 2 van dit ontwerp van ordonnantie voorziet in de toevoeging van het begrip "uitdrukkelijk" in het tweede lid van artikel 5 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 om het uitdrukkelijk karakter van deze opheffing duidelijk te maken.

De tweede paragraaf van dit ontwerp van ordonnantie stelt dat in afwijking van de hiërarchie van de plannen de bepalingen van de lagere plannen die niet overeenstemmen met één of meerdere latere hogere plannen van kracht blijven totdat ze krachtens deze ordonnantie uitdrukkelijk worden opgeheven, gewijzigd of geschorst.

Aldus blijven de bepalingen van de bijzondere bestemmingsplannen die niet overeenstemmen met een later gewestelijk ontwikkelingsplan, een later gewestelijk bestemmingsplan of met een later gemeentelijk ontwikkelingsplan, van kracht in afwijking van de hiërarchie van de plannen totdat ze uitdrukkelijk worden opgeheven, gewijzigd of geschorst krachtens de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

Hetzelfde geldt eensdeels voor de bepalingen van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen die niet overeenstemmen met het latere gewestelijk ontwikkelingsplan of het latere gewestelijke bestemmingsplan en andersdeels voor de bepalingen van het gewestelijk bestemmingsplan die niet overeenstemmen met het latere gewestelijk ontwikkelingsplan.

De tweede paragraaf van dit ontwerp van ordonnantie sluit zo elke impliciete opheffing uit van de bepalingen van een lager plan die niet overeenstemmen met één of meerdere latere hogere plannen.

Article 3

Cette disposition fait rétroagir la présente ordonnance à la date d'entrée en vigueur du plan régional de développement arrêté le 3 mars 1995 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En application de l'article 19, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, le Plan régional de développement entre en vigueur quinze jours après sa publication.

Le Plan régional de développement a été publié le 27 mars 1995 au Moniteur belge.

Il est entré en vigueur le 11 avril 1995.

Le Ministre-Président et Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Emploi, du Logement et des Monuments et Sites,

Charles PICQUÉ

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire, des Travaux publics et du Transport,

Hervé HASQUIN

Artikel 3

Deze bepaling geeft terugwerkende kracht aan deze ordonnantie tot de datum van de inwerkingtreding van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan dat op 3 maart 1995 door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is vastgelegd.

Overeenkomstig artikel 19, 3de lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw treedt het Gewestelijk Ontwikkelingsplan vijftien dagen na de bekendmaking ervan in werking.

Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan werd op 27 maart 1995 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Het is op 11 april 1995 van kracht geworden.

De Minister-Voorzitter en Minister van Plaatselijke Besturen, Tewerkstelling, Huisvesting en Monumenten en Landschappen,

Charles PICQUÉ

De Minister van Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer,

Hervé HASQUIN

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE
SOU MIS A L'AVIS
DU CONSEIL D'ETAT**

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance
du 29 août 1991
organique de la planification et de l'urbanisme**

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

§ 1^{er}. - Dans l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, le mot «explicite» est inséré entre les mots «abrogation» et «de».

§ 2. - Dans l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 2 et 3:

«Par dérogation à la hiérarchie des plans, les dispositions non conformes des plans inférieurs à un ou des plans supérieurs postérieurs restent en vigueur jusqu'au moment de leur abrogation explicite, de leur modification ou de leur suspension en vertu de la présente ordonnance.»

Article 3

La présente ordonnance produit ses effets le 1^{er} juillet 1992.

**VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE
ONDERWORPEN AAN HET ADVIES
VAN DE RAAD VAN STATE**

VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie van
29 augustus 1991 houdende organisatie
van de planning en de stedenbouw**

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

§ 1. - In artikel 5, lid 2, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, wordt het woord «uitdrukkelijk» tussen de woorden «of» en «opgeheven» gevoegd.

§ 2. - In artikel 5 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw wordt het volgende lid tussen de leden 2 en 3 gevoegd:

«In afwijking van de hiërarchie van de plannen blijven de bepalingen van de lagere plannen die niet overeenstemmen met één of meerdere latere hogere plannen van kracht, totdat zij krachtens deze ordonnantie uitdrukkelijk worden opgeheven, gewijzigd of geschorst.»

Artikel 3

Deze ordonnantie treedt in werking op 1 juli 1992.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics et du Transport de la Région de Bruxelles-Capitale, le 6 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur:

- 1° un avant-projet d'ordonnance «interprétative de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme» (L. 26.975/4),
- 2° un avant-projet d'ordonnance «modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification de l'urbanisme» (L. 26.976/4),

a donné le 20 octobre 1997 l'avis suivant:

Le Conseil d'Etat, section de législation, est saisi de deux demandes d'avis, l'une sur un avant-projet d'ordonnance «interprétative de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme» et l'autre sur un avant-projet d'ordonnance «modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme».

Il ressort de l'exposé des motifs de chacun des avant-projets d'ordonnance à l'examen que ceux-ci font suite à un arrêt de la section d'administration du Conseil d'Etat dont il ressort qu'un plan particulier d'affectation du sol adopté antérieurement au plan régional de développement est implicitement abrogé par celui-ci dans ses dispositions qui lui sont contraires (1).

Selon l'exposé des motifs des avant-projets, «l'interprétation développée dans cet arrêt n'est pas conforme à l'intention des auteurs de l'ordonnance du 29 août 1991 (organique de la planification et de l'urbanisme), telle qu'elle se dégage des travaux préparatoires et du texte même de l'article 5 de l'ordonnance».

Aussi, pour «lever toute ambiguïté», le Gouvernement suggère de prendre une ordonnance interprétative, se conformant à l'interprétation qui est la sienne de l'ordonnance du 29 août 1991. Tel est l'objet de l'avant-projet d'ordonnance examiné sous la référence L. 26.975/4. Comme l'indique l'exposé des motifs, du fait qu'il s'agit d'une disposition expressément qualifiée d'«interprétative», ce texte ferait corps avec l'ordonnance du 29 août 1991, qui serait ainsi réputée avoir eu, dès l'origine, le sens que définit la disposition interprétative.

Toutefois, le Gouvernement constate que la Constitution ne contient pas de disposition prévoyant expressément l'interprétation des ordonnances par voie d'autorité. Aussi, pour «parer à la difficulté» qui surgirait au cas où il faudrait considérer que le législateur de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas le pouvoir d'interpréter ses ordonnances par voie d'autorité (2), le Gouvernement suggère également d'adopter une ordonnance se présentant, non pas comme un texte interprétatif, mais comme un texte modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 pour y énoncer expressément la solution qui, selon lui, «se trouvait déjà inscrite dans le texte original de l'ordonnance du 29 août 1991»; cette ordonnance produirait ses effets le 1^{er} juillet 1992, c'est-à-dire à la date d'entrée en

(1) Arrêt A.S.B.L. Front commun des groupements de défense de la nature, n° 67.535 du 18 juillet 1997. Cet arrêt a été rendu au contentieux de la suspension. La procédure au fond est toujours pendante.

(2) L'exposé des motifs du projet examiné sous la référence L. 26.976/4 précise que tel n'est pas le point de vue du Gouvernement.

Advies van de Raad van State

De Raad van State, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 oktober 1997 door de Minister van Ruimtelijke ordening, Openbare Werken en Vervoer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over :

- 1° een voorontwerp van ordonnantie «houdende uitlegging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw» (L. 26.975/4),
- 2° een voorontwerp van ordonnantie «tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw» (L. 26.976/4),

heeft op 20 oktober 1997 het volgende advies gegeven:

Bij de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn twee adviesaanvragen aanhangig, de ene over een voorontwerp van ordonnantie «houdende uitlegging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw» en de andere over een voorontwerp van ordonnantie «tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw».

Uit de memorie van toelichting bij beide onderzochte voorontwerpen van ordonnantie blijkt dat ze aansluiten bij een arrest van de afdeling administratie van de Raad van State waaruit voortvloeit dat de aanneming van het gewestelijk ontwikkelingsplan de stilzwijgende opheffing inhoudt van die bepalingen van een voordien aangenomen bijzonder bestemmingsplan die met dat gewestelijk ontwikkelingsplan strijdig zijn (1).

Volgens de memorie van toelichting bij de voorontwerpen «ios de interpretatie (die) in dit arrest (wordt gegeven) niet in overeenstemming met de bedoeling van de auteurs van de ordonnantie van 29 augustus 1991 (houdende organisatie van de planning en de stedenbouw), zoals blijkt uit de (parlementaire voorbereiding) en uit de tekst zelf van artikel 5 van de ordonnantie».

Om «de interpretatie van de ordonnantie van alle ondubbelzinnigheid (lees: dubbelzinnigheid) te ontdoen», stelt de Regering dan ook voor een interpretatieve ordonnantie aan te nemen waarvan de tekst aansluit bij haar interpretatie van de ordonnantie van 29 augustus 1991. Dat is het doel van het voorontwerp van ordonnantie dat onder het nummer L. 26.975/4 wordt onderzocht. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven zou deze regeling, doordat ze een bepaling is die uitdrukkelijk als «uitleggingsbepaling» wordt bestempeld, een geheel vormen met de ordonnantie van 29 augustus 1991, die aldus zou worden geacht vanaf het begin de in de uitleggingsbepaling gedefinieerde betekenis te hebben.

De Regering stelt echter vast dat de Grondwet geen bepaling bevat die uitdrukkelijk voorschrijft dat van ordonnanties een authentieke uitlegging kan worden gegeven. Om «het probleem te verhelpen» dat zich zou voordoen als ervan uit zou moeten worden gegaan dat de Brusselse Hoofdstedelijke wetgever niet bevoegd is om van zijn ordonnanties een authentieke uitlegging te geven (2), stelt de Regering voor een ordonnantie aan te nemen die zich niet als een interpretatieve tekst aandient, maar als een tekst die ertoe strekt de ordonnantie van 29 augustus 1991 aldus te wijzigen dat daarin uitdrukkelijk de oplossing wordt vermeld die volgens haar «reeds opgenomen was in de oorspronkelijke tekst van de ordonnantie van 29 augustus 1991»; deze nieuwe ordonnantie zou in wer-

(1) Arrest V.Z.W. Front commun des groupements de défense de la nature, nr. 67.535 van 18 juli 1997. Dat arrest is gewezen in de geschillenbepaling op vordering tot schorsing. De bodemprocedure is nog aan de gang.

(2) In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat onder het nr. L. 26.976/4 wordt onderzocht staat te lezen dat de Regering dat standpunt niet deelt.

vigueur de l'ordonnance du 29 août 1991. Tel est l'objet de l'avant-projet d'ordonnance examiné sous la référence L. 26.976/4.

**En ce qui concerne l'avant-projet d'ordonnance
examiné sous la référence L. 26.975/4**

L'article 84 de la Constitution donne à la loi le pouvoir d'interpréter les lois par voie d'autorité.

De même, l'article 133 de la Constitution donne au décret le pouvoir d'interpréter les décrets par voie d'autorité.

Par contre, aucune disposition ne confère expressément un pouvoir analogue à l'ordonnance.

Or, comme la section de législation du Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le souligner, le droit d'interpréter un texte par voie d'autorité - ce qui, il convient de le répéter, implique que le texte originel est réputé avoir toujours eu, à l'égard de chacun, le sens que lui attribue la disposition interprétative - revêt un caractère à ce point exceptionnel qu'il ne peut être étendu au-delà de ce que prévoit expressément la Constitution (1).

A l'époque où la Constitution n'envisageait l'interprétation par voie d'autorité que pour les lois, la section de législation du Conseil d'Etat fut d'avis qu'à défaut d'une habilitation constitutionnelle, l'adoption d'ordonnances ou de décrets interprétatifs ne pouvait être envisagée (2).

C'est à la suite de cet avis que, le 17 juillet 1980, la Constitution fut modifiée pour prévoir expressément que l'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au décret. Mais le même pouvoir d'interprétation des ordonnances ne fut pas reconnu à l'ordonnance.

La doctrine est également d'avis qu'en l'absence de dispositions constitutionnelles en ce sens, ce pouvoir ne revient pas à l'ordonnance (3).

Il s'ensuit que l'avant-projet examiné sous la référence L. 26.975/4, qui entend interpréter par voie d'autorité l'ordonnance du 29 août 1991, est dépourvu de fondement constitutionnel.

**En ce qui concerne l'avant-projet d'ordonnance
examiné sous la référence L. 26.976/4**

Etant donné que celui-ci entend régler la même difficulté d'interprétation de l'ordonnance du 29 août 1991 en consacrant expressément la solution qui, selon le Gouvernement, «se trouvait déjà inscrite dans le texte original de l'ordonnance du 29 août 1991», et qu'il prévoit que les dis-

(1) Avis L. 13.334/1/2, donné le 31 mai 1979 et le 6 juin 1979 sur un projet de loi spéciale des Régions et des Communautés. Doc. Sén., sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe I, pp. 17-18 et 38-39.

(2) Avis L. 13.334/1/2, précité.

(3) Ainsi, M. Uyttendaele écrit:

«Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas habilité à interpréter authentiquement ses ordonnances. Il en est de même en ce qui concerne l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Il s'agit là d'une anomalie qui s'explique sans doute par l'ambiguïté qui a présidé à la définition juridique de l'ordonnance, laquelle n'est pas pleinement identifiée aux autres normes législatives» (Regards sur un système institutionnel paradoxal, Précis de droit public belge, Bruylant, 1997, n° 255). Dans le même sens, lire également R. Ergec, Introduction au droit public, tome I, 2^{me} éd., E. Story-Scientia, 1994, n° 322.

king treden met ingang van 1 juli 1992, dat wil zeggen de dag waarop de ordonnantie van 29 augustus 1991 ziele in werking is getreden. Dat is het doel van het voorontwerp van ordonnantie dat onder het nummer L. 26.976/4 wordt onderzocht.

**Het onder het nummer L. 26.975/4
onderzochte voorontwerp van ordonnantie**

Krachtens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wetgever een authentieke uitlegging van de wet geven.

Zo ook kan krachtens artikel 133 van de Grondwet alleen de decreetgever een authentieke uitlegging van het decreet geven.

Geen enkele bepaling van de Grondwet kent echter aan de ordonnatiegever een soortgelijke bevoegdheid toe.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft kunnen benadrukken, is het recht om van een regeling een authentieke uitlegging te geven - een recht waarvan niet mag worden vergeten dat het impliceert dat de oorspronkelijke tekst moet worden geacht steeds en voor eenieder de betekenis te hebben gehad die de interpretatieve bepaling daaraan toekent - van een zo uitzonderlijke aard dat het niet kan worden uitgebreid tot organen waaraan de Grondwet dat recht niet uitdrukkelijk toekent (1).

Toen krachtens de Grondwet alleen van de wet een authentieke uitlegging kon worden gegeven, was de afdeling wetgeving van de Raad van State van mening dat bij ontstentenis van een grondwettelijke machtiging de aanneming van interpretatieve ordonnanties of dito decreten niet kon worden overwogen (2).

Naar aanleiding van dat advies is de Grondwet op 17 juli 1980 aldus gewijzigd dat daarin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat alleen de decreetgever een authentieke uitlegging van het decreet kan geven. De bevoegdheid om van ordonnanties een authentieke uitlegging te geven is echter niet aan de ordonnatiegever toegekend.

Ook in de rechtsleer wordt ervan uitgegaan dat de ordonnatiegever bij ontstentenis van grondwetsbepaling in die zin niet over die bevoegdheid beschikt (3).

Bijgevolg kan voor het voorontwerp dat onder het nummer L. 26.975/4 wordt onderzocht en dat ertoe strekt van de ordonnantie van 29 augustus 1991 een authentieke uitlegging te geven, in de Grondwet geen rechtsgrond worden gevonden.

**Het onder het nummer L. 26.976/4
onderzochte voorontwerp van ordonnantie**

Aangezien dit voorontwerp ertoe strekt dezelfde moeilijkheid omtrent de interpretatie van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te regelen door uitdrukkelijk de oplossing te huldigen die volgens de Regering «reeds opgenomen was in de oorspronkelijke tekst van de ordonnantie van 29

(1) Advies L. 13.334/1/2, gegeven op 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet, Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting 1979, nr. 261/1, bijlage I, blz. 17-18 en 38-39.

(2) Het voormelde advies L. 13.334/1/2.

(3) Zo schrijft M. Uyttendaele:

«Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas habilité à interpréter authentiquement ses ordonnances. Il en est de même en ce qui concerne l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Il s'agit là d'une anomalie qui s'explique sans doute par l'ambiguïté qui a présidé à la définition juridique de l'ordonnance, laquelle n'est pas pleinement identifiée aux autres normes législatives» (Regards sur un système institutionnel paradoxal, Précis de droit public belge, Bruylant, 1997, nr. 255). In dezelfde zin R. Ergec, Introduction au droit public, deel I, 2^e uitgave, Story-Scientia, 1994, nr. 322.

positions prises à cette fin produisent leurs effets à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 août 1991, il a en réalité, quant au fond, la même portée que l'avant-projet examiné sous la référence L. 26.975/4. Il s'expose donc à la même critique.

* * *

Au surplus, que l'avant-projet soit qualifié «d'ordonnance interprétative de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification de l'urbanisme» ou qu'elle tende à modifier celle-ci avec effet rétroactif, l'attention des auteurs des deux avant-projets soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat est attirée sur ce que «Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige» (1).

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier,

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

<i>Le Greffier,</i>	<i>Le Président,</i>
M. PROOST	R. ANDERSEN

augustus 1991» en daarin wordt voorgeschreven dat de daartoe uitgevaardigde bepalingen in werking treden op de dag waarop de ordonnantie van 29 augustus 1991 zelf in werking is getreden, heeft dit voorontwerp in feite, wat de inhoud betreft, dezelfde reikwijdte als het voorontwerp dat onder het nummer L. 26.974/4 is onderzocht. Men kan daartegen dan ook dezelfde kritiek inbrengen.

* * *

Ongeacht of het voorontwerp wordt beschouwd als «een ordonnantie houdende uitlegging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw» dan wel als een ordonnantie waarbij deze met terugwerkende kracht wordt gewijzigd, wordt bovendien de aandacht van de stellers van de beide voorontwerpen die om advies aan de Raad van State zijn voorgelegd, erop gevestigd dat elke inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling om de gerechtelijke afwikkeling van een geschil te beïnvloeden strijdig is met het beginsel van de voorrang van het recht en met het in artikel 6 vastgelegde begrip van een eerlijk proces (1).

De kamer was samengesteld uit

De heren	R. ANDERSEN,	kamervoorzitter,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	staatsraden,
	J. van COMPERNOLLE, J.-M. FAVRESSE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. PROOST,	griffier,

Het verslag werd uitgebracht door de heer B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door mevr. G. JOTTRAND, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer R. ANDERSEN.

<i>De Griffier,</i>	<i>De Voorzitter,</i>
M. PROOST	R. ANDERSEN

(1) Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 décembre 1994, Affaire Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/Grèce (Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A: Arrêts et décisions, Vol. 301 - B - Carl Heymans Verlag KG - Köln - Berlin - Bonn - München).

(1) Vergelijk het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 9 december 1994, zaak Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis tegen Griekenland (Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A: Arrêts et décisions, Vol. 301 - B - Carl Heymans Verlag KG - Köln - Berlin - Bonn - München).

PROJET D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance
du 29 août 1991 organique
de la planification et de l'urbanisme**

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Sur proposition du Ministre de l'aménagement du territoire, des travaux publics et du transport,

ARRETE:

Le Ministre de l'aménagement du territoire est chargé de présenter au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, au nom du Gouvernement qui en a délibéré, le projet d'ordonnance dont le texte suit:

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

§ 1^{er}. - Dans l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, le mot « explicite » est inséré entre les mots « abrogation » et « de ».

§ 2. - Dans l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 2 et 3.

« Par dérogation à la hiérarchie des plans, les dispositions non conformes des plans inférieurs à un ou des plans supérieurs postérieurs restent en vigueur jusqu'au moment où elles sont explicitement abrogées, modifiées ou suspendues en vertu de la présente ordonnance. »

Article 3

La présente ordonnance produit ses effets le 11 avril 1995.

ONTWERP VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie
van 29 augustus 1991 houdende organisatie
van de planning en de stedenbouw**

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

Op voordracht van de Minister van ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer,

BESLUIT:

De Minister van ruimtelijke ordening wordt namens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die erover heeft beraadslaagd, belast met het indienen bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van het ontwerp van ordonnantie waarvan de tekst hierna volgt:

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

§ 1. - In artikel 5, lid 2, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw wordt het woord « uitdrukkelijk » tussen de woorden « of » en « opgeheven » gevoegd.

§ 2. - In artikel 5 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw wordt het volgende lid tussen de leden 2 en 3 gevoegd.

« In afwijking van de hiërarchie van de plannen blijven de bepalingen van de lagere plannen die niet overeenstemmen met één of meerdere latere hogere plannen van kracht totdat zij krachtens deze ordonnantie uitdrukkelijk worden opgeheven, gewijzigd of geschorst. »

Artikel 3

Deze ordonnantie heeft uitwerking met ingang van 11 april 1995.

Bruxelles, le 20 novembre 1997.

Le Ministre-Président et Ministre des Pouvoirs locaux,
de l'Emploi, du Logement et des Monuments et Sites,

Charles PICQUÉ

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire, des
Travaux publics et du Transport,

Hervé HASQUIN

Brussel, 20 november 1997.

De Minister-Voorzitter en Minister van Plaatselijke
Besturen, Tewerkstelling, Huisvesting en Monumenten en
Landschappen,

Charles PICQUÉ

De Minister van Ruimtelijke Ordening, Openbare
Werken en Vervoer,

Hervé HASQUIN

