

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1998-1999

4 DECEMBER 1998

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de artikelen 28 en 31
van de ordonnantie
houdende organisatie van de planning en
de stedenbouw van 29 augustus 1991**

(ingediend door de heer Dominique HARMEL, cs (F))

Toelichting

De artikelen 21 en 31 van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991 bepaalden de gevolgen van de ontwerpen van het GewOP en van het GBP. Artikel 21 is opgeheven door de ordonnantie van 16 juli 1998 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991, die betrekking heeft op de gevolgen van het GewOP, en waarbij de prioritaire actieprogramma's worden ingevoerd.

In de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw geldt de toelichting bij artikel 21 *niettemin* voor artikel 31.

Het eerste lid van artikel 31 bepaalt dat het door de regering vastgestelde ontwerpplan dezelfde bindende kracht en dezelfde verordenende waarde heeft als het definitieve plan.

Het derde lid van artikel 31 heeft tot doel de gevolgen vast te stellen van de bepalingen van het ontwerp van het gewestelijk bestemmingsplan die niet overeenstemmen met de geschorste bepalingen en bepaalt dus wat gedaan moet worden met de vergunningsaanvragen die ingediend zijn tijdens de periode van het onderzoek over het ontwerp van GBP, voordat het ontwerp het GBP geworden is.

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1998-1999

4 DECEMBRE 1998

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant les articles 28 et 31 de
l'ordonnance
organique de la planification et
de l'urbanisme du 29 août 1991**

(déposée par M. Dominique HARMEL et cs (F))

Développements

Les articles 21 et 31 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991 déterminaient les effets qui sont attachés aux projets de PRD et de PRAS. L'article 21 a été supprimé par l'ordonnance du 10 juillet 1998 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 relativement aux effets du PRD et créant les PAP.

Dans les travaux préparatoires relatifs à l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, les commentaires relatifs à l'article 21 s'appliquent *néanmoins* à l'article 31.

Le premier alinéa de l'article 31 stipule que le projet de plan arrêté par le Gouvernement a même force obligatoire et même valeur réglementaire que le plan définitif.

Le troisième alinéa de l'article 31 a pour objet de déterminer l'effet des dispositions du projet de PRAS qui ne sont pas conformes à celles suspendues et vise dès lors le sort qu'il faut réserver aux demandes de permis introduites pendant la période de l'enquête sur le projet de PRAS jusqu'à ce qu'il devienne PRAS.

In de parlementaire voorbereiding heeft de staatssecretaris gepreciseerd dat de bepalingen van het ontwerpplan die in tegenspraak zijn met die van de ondergeschikte plannen "geen grondslag kunnen zijn voor de afgifte van de vergunningen en de stedenbouwkundige attesten" (verslag A-108/1-90/91, blz. 21).

In het advies van de Raad van State kan men lezen dat artikel 23, derde lid (dat artikel 21, derde lid, geworden is), zoals het gesteld is, onbegrijpelijk is. De Raad van State preciseert ook: "Volgens de gemachtigden van de Executieve zit bij deze bepaling de bedoeling te verhinderen dat een vergunning, bijvoorbeeld een bouwvergunning, wordt afgegeven die conform een ontwerpplan zou zijn, maar strijdig met een plan waarvan de werking zou zijn geschorst. Het geldt hier een uitzondering op de schorsende werking als voorgeschreven in het tweede lid, bestemd om de overheid in staat te stellen terug te keren naar de bepalingen van het oorspronkelijke plan, zonder dat een nieuwe feitelijke toestand er aan in de weg staat." (verslag A-108/1-90/91, blz. 107).

Bij een eerste lezing vond de Raad van State het derde lid van het artikel dus onbegrijpelijk, maar na een toelichting door de gemachtigden van de Executieve meent hij de bedoeling van de wetgever goed te begrijpen.

Er is dan ook geen enkele discussie mogelijk over de uitlegging van de bedoeling van de wetgever die door de Raad van State bevestigd is.

Dit voorstel van ordonnantie strekt ertoe artikel 31 aan te vullen met het oog op de rechtszekerheid.

Het probleem moet des te dringender opgelost worden omdat de bevoegde minister op 1 oktober 1998 een circulaire nr. 13 betreffende de toepassing van artikel 31 uitgevaardigd heeft.

Deze circulaire heeft tot doel de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw te wijzigen, wat geen voorrecht van de minister is.

De kans dat een beroep tot nietigverklaring tegen deze circulaire ingesteld wordt is reëel. De rechtspraak van de Raad van State hierover is zeer duidelijk (zie arrest nr. 72.369, 11 maart 1998). Dit arrest komt erop neer dat wanneer een circulaire er zich niet toe bepaalt aanwijzingen te geven, maar nieuwe regels oplegt en verordenende bepalingen bevat, de minister verplicht is de ordonnantie te wijzigen en hij het substantiële vormvoorschrift van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet mag omzeilen.

Indien de ordonnantie gewijzigd moet worden, kan dit alleen door middel van een voorstel of een ontwerp van ordonnantie gebeuren.

De vraag rijst dan wat de geldigheid zal zijn van een vergunning die afgegeven is op basis van een bestemming

Dans les travaux préparatoires, le secrétaire d'Etat a précisé que "les dispositions du projet de plan qui ne sont pas conformes aux plans inférieurs... ne peuvent constituer un fondement à la délivrance des permis et certificats d'urbanisme" (rapport A-108/1-90/91, p. 20).

L'avis du Conseil d'Etat stipule "que l'article 23, alinéa 3 (devenu l'article 21, alinéa 3) tel que rédigé est incompréhensible". Le Conseil d'Etat précise ensuite que "Selon les délégués de l'exécutif, il s'agit, par cette disposition, d'empêcher que puisse être délivré un permis, de bâtir par exemple, qui serait conforme à un projet de plan mais contraire à un plan dont les effets seraient suspendus. Il s'agit d'une exception à l'effet suspensif prévu à l'alinéa 2, destinée à permettre à l'autorité d'en revenir aux dispositions du plan initial sans qu'un nouvel état de fait y fasse obstacle" (rapport A-108/1-90/91, p. 107).

A la première lecture le Conseil d'Etat a donc jugé l'alinéa 3 de l'article incompréhensible, mais après avoir été éclairé par les délégués de l'exécutif, estime parfaitement comprendre la volonté du législateur.

Dès lors, l'interprétation de la volonté du législateur confirmée par le Conseil d'Etat ne souffre aucune discussion.

La présente proposition d'ordonnance vise à compléter l'article 31 pour assurer la sécurité juridique.

Le problème est d'autant plus urgent à régler que le ministre compétent a pris le 1^{er} octobre 1998 une circulaire n° 13 relative à l'application de l'article 31.

Cette circulaire a pour effet de modifier l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, prérogative qui n'appartient pas au ministre.

Le risque d'un recours en annulation contre cette circulaire est réel. La jurisprudence du Conseil d'Etat est très claire sur le sujet (voire arrêt n° 72.369, 11 mars 1998). En substance cet arrêt précise que lorsque la circulaire ne se borne pas à donner des indications mais impose des règles nouvelles et contient des dispositions réglementaires, le ministre doit modifier l'ordonnance et ne peut éluder la formalité substantielle qu'est la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat.

Si l'ordonnance doit être modifiée, cela ne peut se faire que par la voie d'une proposition ou d'un projet d'ordonnance.

La question qui se pose est la suivante: quelle sera la validité d'un permis délivré sur base d'une affectation reprise

voorgescreven door het ontwerp van GBP maar die niet overeenstemt met de geschorste plannen, voor het geval dat het ontwerp van GBP niet binnen de gestelde termijn aangenomen is en de oorspronkelijke bestemming opnieuw van toepassing wordt?

Hoe kan het principe van het openbaar onderzoek geëerbiedigd worden wanneer een vergunning afgegeven zou worden op basis van een ontwerp van GBP, waarvoor het openbaar onderzoek nog loopt?

Om deze twee klippen te omzeilen is het begrip van de dubbele bevrozing ingevoerd.

De staatssecretaris heeft het begrip van de dubbele bevrozing toegelicht tijdens de bespreking van artikel 21. "De staatssecretaris antwoordt dat de toestand geblokkeerd is bij tegenspraak. Enerzijds heeft lid 2 de bedoeling te vermijden dat bestaande bepalingen die niet conform het ontwerpplan zijn, verder kunnen worden toegepast. Anderzijds mogen de bepalingen van het ontwerpplan die niet conform de bestaande bepalingen zijn, nog geen bindende kracht hebben, omdat ze, in tegenstelling tot de bestaande bepalingen, nog niet aan een openbaar onderzoek zijn onderworpen. Daaruit volgt dat op bepaalde plaatsen van het gewestelijk grondgebied de stedenbouwkundige toestand gedurende maximum één jaar zal zijn geblokkeerd. En wel op een dubbele manier. Men zal geen vergunningen meer uitreiken in de gebieden waarin de situatie dubbel geblokkeerd is." (verslag A-108/2 - 90/91, blz. 146).

Tijdens de plenaire vergadering van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 21 oktober 1998, heeft de vroegere voorzitter van de commissie voor de stedenbouw, de heer Jean Demanze, de vraag duidelijk aan de bevoegde minister gesteld. "Uit naam van mijn fractie wens ik dat de minister van stedenbouw ons bevestigt dat een stedenbouwkundige vergunning voor een bestemming die niet met het GewOP-gewestplan, maar wel met het ontwerp van GBP overeenstemt, niet mag worden afgegeven zolang het definitieve GBP niet is aangenomen" (BV, 21 oktober 1998, blz. 19).

De bevoegde minister heeft geantwoord dat hij deze mening niet deelt en dat hij juristen om advies heeft gevraagd. Zij menen dat in geval van dubbele bevrozing, "als er geen geldend plan van aanleg is, de administratie slechts over één referentie-instrument beschikt: het begrip "goede ruimtelijke ordening", dat bijzonder aandachtig moet worden bekeken..." (BV, 21 oktober 1998, blz. 20).

Gelet op deze twee tegengestelde antwoorden over de mogelijkheid om op basis van de bepalingen in het ontwerp van GBP, al dan niet een vergunning af te geven voor een gebied waar de dubbele bevrozing geldt, is het noodzakelijk artikel 31 aan te vullen.

Het is onaanvaardbaar dat de gewijzigde bestemmingen vervat in het ontwerp van GBP onmiddellijk van toepassing zouden zijn nog voor de bewoners geraadpleegd zijn en dat

dans le projet de PRAS mais non conforme aux plans suspendus dans le cas où le projet de PRAS n'est pas adopté dans le délai requis et que l'affectation initiale redevient applicable?

Comment respecter le principe de l'enquête publique alors qu'un permis serait délivré sur base du projet de PRAS toujours soumis à enquête publique?

C'est pour éviter ces deux écueils que la notion de double gel a été créée.

La notion de double gel fut précisée par le secrétaire d'Etat lors de la discussion relative à l'article 21. "Le secrétaire d'Etat répond que lorsqu'il y a contradiction la situation est gelée. D'une part l'alinéa 2 a pour but d'éviter que des dispositions existantes contraires au projet de plan puissent poursuivre leurs effets. D'autre part, les dispositions du projet de plan non conformes à des dispositions existantes ne peuvent pas encore avoir force obligatoire puisque, contrairement aux dispositions existantes, elles n'ont pas été soumises à l'enquête publique. Il s'ensuit qu'à certains endroits du territoire régional, la situation urbanistique sera gelée pendant une durée maximale d'un an. C'est le double gel. On n'octroiera pas de permis dans les zones qui sont frappées par ce double gel" (rapport A-108/2 - 90/91, p. 146).

Lors de la séance plénière du Conseil Régional bruxellois du 21 octobre 1998, l'ancien président de la Commission de l'Urbanisme M. Demanze a posé clairement la question au ministre compétent. "Je souhaiterais au nom de mon groupe, que le ministre de l'urbanisme nous confirme qu'un permis d'urbanisme visant à réaliser une affectation non autorisable en vertu du plan de secteur-PRD mais conforme au projet de PRAS ne peut être délivré tant que le PRAS définitif n'aura été adopté" (CRA 21 octobre 1998, p. 18).

Le ministre compétent a répondu qu'il ne partageait pas cet avis et qu'après consultation de juristes ceux-ci estiment que "... dans le cas de double gel, en l'absence de plan d'aménagement en vigueur, l'administration ne dispose pour seul instrument de référence que la notion du bon aménagement des lieux, lequel devra être apprécié avec une attention particulière..." (CRA 21 octobre 1998, p. 19).

Face à deux réponses aussi contradictoires quant à la possibilité qui existerait de délivrer ou non sur base des dispositions reprises dans le projet de PRAS un permis dans un zone soumise ou double gel, il convient de compléter l'article 31.

On ne peut admettre que les affectations modificatives reprises dans le projet de PRAS soient immédiatement applicables avant même que les habitants aient été consultés et

de minister belast met stedenbouw krachtens zijn circulaire alleen zou beslissen over het al dan niet afgeven van de vergunning volgens het principe van "de goede ruimtelijke ordening".

Daaruit blijkt dat de strekking van artikel 31 voor rechts-onzekerheid zorgt. Het is dan ook nodig artikel 31 aan te vullen om de strekking ervan te preciseren.

Dit voorstel strekt er ook toe de termijn voor het openbaar onderzoek over het ontwerp van het GBP te verlengen, want uit de feiten is gebleken dat de oorspronkelijk vastgestelde twee maanden onvoldoende waren om de voorgestelde wijzigingen te onderzoeken.

De gemeentebesturen zouden over de nodige tijd moeten beschikken om iedere eigenaar van een goed gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in kennis te stellen van de bestemming van zijn goed zoals die bepaald is in het GBP. Zo kan hij, in voorkomend geval bezwaar aantekenen en vragen dat de geplande bestemming van zijn goed gewijzigd wordt.

Het lezen van de kaarten van het ontwerp van GBP is echt een moeilijke zaak.

Gelet op het belang van het GBP na de wijziging van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, goedgekeurd op 18 juli 1998, is het onontbeerlijk dat de inwoners van ons Gewest over voldoende tijd beschikken om het ontwerp van het GBP grondig te analyseren en indien nodig bezwaar aan te tekenen.

qu'en pareil cas le ministre de l'urbanisme, en vertu de sa circulaire, décide seul de l'octroi ou non de permis en fonction du "bon aménagement des lieux".

Tout ceci démontre que la portée de l'article 31 crée l'insécurité juridique. Il convient dès lors de compléter l'article 31 pour en préciser la portée.

La présente proposition vise également à prolonger le délai d'enquête publique sur le projet de PRAS, les faits ayant démontré que les deux mois prévus initialement n'étaient pas suffisants pour examiner les modifications proposées.

Les administrations communales devraient disposer du temps nécessaire pour signifier à chaque propriétaire d'un bien situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, l'affectation de son bien telle que reprise dans le PRAS afin de lui permettre d'introduire, s'il échet, une réclamation pour faire rectifier l'affectation prévue de son bien.

La difficulté de lire les cartes du projet de PRAS est réelle.

Vu l'importance du PRAS suite à la modification de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme votée le 18 juillet 1998, il est indispensable que les habitants de notre région dispose du temps suffisant pour analyser en détail le projet de PRAS et pour introduire des réclamations s'il y a lieu.

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de artikelen 28 en 31
van de ordonnantie
houdende organisatie van de planning en
de stedenbouw van 29 augustus 1991**

Artikel 1

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

Artikel 2

In artikel 28, zesde lid, van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991, worden de woorden "gedurende zestig dagen" vervangen door de woorden "gedurende honderdtwintig dagen".

Artikel 3

Artikel 31 van dezelfde ordonnantie wordt met een vierde lid aangevuld, luidend :

"Er mag geen enkele vergunning afgegeven worden die in overeenstemming is met het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan, maar in strijd is met een plan waarvan de gevolgen geschorst zijn".

30 oktober 1998.

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant les articles 28 et 31 de
l'ordonnance
organique de la planification et
de l'urbanisme du 29 août 1991**

Article 1^{er}

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

Article 2

A l'article 28, 6^e alinéa, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, les mots "pendant soixante jours" sont remplacés par les mots "pendant cent vingt jours".

Article 3

L'article 31 de la même ordonnance est complété par un quatrième alinéa, libellé comme suit:

"Aucun permis conforme au projet de plan régional d'affectation du sol mais contraire à un plan dont les effets sont suspendus, ne peut être délivré".

Le 30 octobre 1998.

Dominique HARMEL
Marie NAGY
Sven GATZ

