CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.032/2/V
du 8 septembre 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant le plan d'aménagement directeur « Delta-Herrmann-Debroux »'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.032/2/V
van 8 september 2021

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het richtplan van aanleg "Delta-Herrmann-Debroux"'

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

Le 27 juillet 2021, 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 « Delta-Herrmann-Debroux »'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 septembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 septembre 2021.

*

Op 27 juli 2021 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 "Delta-Herrmann-Debroux"'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 8 september 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2021.

*

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION [1]

Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté a pour objet l'adoption du plan d'aménagement directeur « Delta-Herrmann-Debroux ».

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 [2].

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 » [3].

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

[1] Les observations qui suivent s'inscrivent dans la logique de celles figurant dans l'avis 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' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67900.pdf).

[2] Article 13, 3°, du CoBAT.

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

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

réglementaire, dans le ou les périmètre(s) qu'il détermine au sein du plan d'aménagement directeur ».

En l'espèce, le plan d'aménagement directeur en projet s'étend sur le territoire comportant « le site Delta-Herrmann-Debroux porte d'entrée sud-est de notre Région », « zone [qui] se compose de trois pôles stratégiques : le campus universitaire ULB-VUB, le 'triangle' Delta, propriété publique, et les abords du viaduc Herrmann-Debroux ». Il poursuit comme objectif la rénovation urbaine du périmètre ainsi circonscrit en vue d'y rénover le quartier concerné, dans un souci de cohérence, périmètre situé essentiellement sur le territoire de la commune d'Auderghem et de la commune de Watermael-Boitsfort [4].

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

1° un « cahier 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 ;

2° un volet stratégique à valeur indicative, qui indique les grands principes et les principales lignes de conduite pour l'aménagement du périmètre concerné ;

3° et un volet présenté comme étant « réglementaire, avec force obligatoire », composé de prescriptions littérales et graphiques.

Est également annexé à l'arrêté en projet l'avis de la Commission régionale de développement du 9 juillet 2020.

Incontestablement, le « cahier introductif », le volet stratégique ainsi que l'avis de la Commission régionale de développement 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 règlementaire, 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 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' [5] ;

[4] Voir notamment le point I du préambule de l'arrêté en projet.

[5] Voir déjà en ce sens, par exemple, les avis suivants de la section de législation : l'avis 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 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

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

2° 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 [6].

En l'espèce, les différentes demandes d'avis introduites récemment auprès de la section de législation par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur différents projets d'arrêté adoptant des plans d'aménagement directeurs [7] amènent à se poser la question de principe de savoir si les prescriptions d'un tel plan auxquelles le Gouvernement décide expressément de conférer force obligatoire et valeur réglementaire, ont vocation à pouvoir être qualifiées de réglementaires au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Sur ce point, il résulte des dispositions du CoBAT et des extraits de travaux préparatoires reproduits ci-avant que le plan d'aménagement directeur a vocation à porter sur l'aménagement d'un périmètre précis, délimitant une zone déterminée, dont le développement est considéré comme prioritaire par le Gouvernement, en vue d'aménager et de réaménager le quartier concerné.

Il en résulte aussi que le plan d'aménagement directeur a comme objectif premier et essentiel de définir les grandes lignes et principes d'aménagement ou de réaménagement de ladite zone. Ainsi, dans son objet premier, il n'a pas vocation à avoir force obligatoire ni valeur réglementaire. Dans cette conception, l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 30/9, § 1er, alinéa 1er, du CoBAT de déroger à ce principe en conférant expressément à certaines dispositions du plan force obligatoire et valeur réglementaire, ne peut dès lors porter atteinte, dans son essence même, à la valeur indicative première du plan. De surcroit, la mise en œuvre de cette faculté ne peut concerner que des périmètres eux-mêmes limités au sein du plan d'aménagement directeur, selon les termes mêmes de l'article 30/9 précité.

Par conséquent, les prescriptions réglementaires éventuelles contenues dans un plan d'aménagement directeur n'ont vocation à être adoptées qu'en tant qu'accessoires de lignes et de principes à valeur indicative, et ne peuvent être fixées que dans un ou des périmètre(s) déterminés au sein du plan d'aménagement directeur, lequel ne concerne lui-même qu'une zone délimitée.

De telles 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'.

---

territoire' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-335/1, p. 30, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51324.pdf).

[6] 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° 5, 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).

[7] Voir l'avis 67.900/4, l'avis 69.634/4-2/V donné le 4 aout 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 69.793/4-2/V donné le 4 aout 2021 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant le plan d'aménagement directeur « Heyvaert »'.

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

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

*

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING[1]

Zoals het opschrift aangeeft, strekt het ontwerpbesluit tot goedkeuring van het richtplan van aanleg "Delta-Herrmann-Debroux".

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 een van de categorieën van plannen vormen waardoor, overeenkomstig het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna afgekort als het BWRO), de ontwikkeling van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de ordening van zijn grondgebied worden bepaald.[2]

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".[3]

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".

[1] De onderstaande opmerkingen passen in de logica van de opmerkingen die zijn geformuleerd in advies 67.900/4, gegeven op 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' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67900.pdf).

[2] Artikel 13, 3°, van het BWRO.

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

‡LW-BHVJDBED-HAADCVT‡

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."

In casu heeft het ontworpen richtplan van aanleg betrekking op het grondgebied dat "de site Delta-Herrmann-Debroux (...) als zuidoostelijke toegangspoort tot het Gewest" omvat, een "gebied [dat] bestaat uit drie strategische polen: de universiteitscampus VUB-ULB, de 'Delta-driehoek', die openbaar eigendom is, en de omgeving van het Herrmann-Debroux viaduct". Het plan beoogt de stadsvernieuwing van de aldus afgebakende perimeter, teneinde er, ter wille van de coherentie, de betrokken wijk te renoveren; die perimeter ligt hoofdzakelijk op het grondgebied van de gemeente Oudergem en van de gemeente Watermaal-Bosvoorde.[4]

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

1° een "inleidend luik" met een overzicht van de bestaande feitelijke en rechtstoestand, een historisch overzicht van de site, de diagnose en de uitdagingen voor de ontwikkeling van de site;

2° een strategisch luik met indicatieve waarde, dat de grote principes en hoofdlijnen voor de inrichting van de betreffende perimeter aangeeft;

3° en een luik dat wordt voorgesteld als een "verordenend luik, met dwingende kracht", bestaande uit schriftelijke en grafische voorschriften.

Bij het ontworpen besluit is eveneens het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie van 9 juli 2020 gevoegd.

Het "inleidende luik", het strategische luik en het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie zijn ontegensprekelijk 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'.

De enige vraag die in verband met de adiëring van de afdeling Wetgeving rijst, is of de voorschriften van het luik dat het ontwerparrest voor de toepassing van het BWRO uitdrukkelijk omschrijft als "verordenend 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:

1° de omstandigheid dat voorschriften beschouwd worden als zijnde van reglementaire aard in de zin van een welbepaalde wetgeving, niet noodzakelijk betekent dat die

[4] Zie inzonderheid punt I van de aanhef van het ontworpen besluit.

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

voorschriften ook van reglementaire aard zijn in de zin van de voornoemde bepaling van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State';[5]

2° alleen bepalingen die voldoende algemeen van aard zijn om "reglementair" te kunnen worden genoemd in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' kunnen – en, behalve in spoedeisende gevallen die met bijzondere redenen worden omkleed, moeten – ter fine van advies voorgelegd worden aan de afdeling Wetgeving.[6]

De verschillende adviesaanvragen die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering onlangs bij de afdeling Wetgeving heeft ingediend over verschillende ontwerpbesluiten waarbij richtplannen van aanleg aangenomen worden,[7] doen *in casu* de principiële vraag rijzen of de voorschriften van zulk een richtplan waaraan de regering uitdrukkelijk bindende kracht en verordenende waarde besluit toe te kennen, beschouwd kunnen worden als "reglementair" in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

In dat verband vloeit uit de hiervoor weergegeven bepalingen van het BWRO uittreksels uit de parlementaire voorbereiding voort dat het richtplan van aanleg betrekking heeft op de inrichting van een specifieke perimeter die een welbepaald gebied afbakent, waarvan de ontwikkeling door de regering als prioritair wordt beschouwd met het oog op de inrichting en herinrichting van de betreffende wijk.

Ook vloeit daaruit voort dat de eerste en belangrijkste doelstelling van het richtplan van aanleg erin bestaat de hoofdlijnen en de grote principes te bepalen voor de inrichting of de herinrichting van het betreffende gebied. Aldus is dat richtplan van aanleg in eerste instantie niet bedoeld om bindende kracht of verordenende waarde te hebben. Die zienswijze houdt in dat de machtiging die bij artikel 30/9, § 1, eerste lid, van het BWRO aan de regering wordt verleend om van dat beginsel af te wijken door aan een aantal bepalingen van dat richtplan uitdrukkelijk bindende kracht en verordenende waarde toe te kennen, in wezen geen afbreuk mag doen aan de voornaamste, indicatieve waarde van dat plan. Het voornoemde artikel 30/9 stelt bovendien zelf dat van die mogelijkheid alleen gebruik kan worden gemaakt voor perimeters die zelf in het richtplan van aanleg zijn bepaald.

Bijgevolg kunnen eventuele verordenende voorschriften die in een richtplan van aanleg staan, enkel worden aangenomen in zoverre ze accessoir zijn aan de hoofdlijnen en principes met indicatieve waarde. Ze kunnen ook slechts vastgesteld worden binnen één of meer

[5] Zie in die zin bijvoorbeeld reeds de volgende adviezen van de afdeling Wetgeving : advies 29.600/4, op 20 oktober 1999 gegeven over het ontwerp dat geleid heeft 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 gegeven over het voorontwerp dat geleid heeft 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).

[6] Zie in die zin, naast de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving zoals die naar voren komt in onder meer de adviezen vermeld in voetnoot 5, ook de rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak (zie aldus bijvoorbeeld, in verband met een beslissing tot wegopening, arrest-Ville de Châtelet, nr. 244.694 van 4 juni 2019).

[7] Zie advies 67.900/4, advies 69.634/4-2/V, op 4 augustus 2021 gegeven over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het ontwerp van het richtplan van aanleg "Weststation"' en advies 69.793/4-2/V, op 4 augustus 2021 gegeven over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het richtplan vaan aanleg "Heyvaert"'.

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡

perimeter(s) bepaald in het richtplan van aanleg dat zelf betrekking heeft op slechts een welbepaald gebied.

Zulke voorschriften zijn niet voldoende algemeen van aard om "reglementair" te kunnen worden genoemd in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de 'Raad van State'.

De conclusie is dat het ontwerpbesluit geen besluit is dat *ter fine* van advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moet worden voorgelegd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Pierre VANDERNOOT

‡LW-BHJVJDBED-HAADCVT‡