

**La Commission régionale de développement  
de la Région de Bruxelles-Capitale,  
dix ans après sa création**

par

Philippe COENRAETS

Président de la Commission régionale de développement

Avocat

Professeur à la Haute Ecole Lucia de Brouckère

Assistant à l'Université Libre de Bruxelles

## **Introduction**

1. Lorsque, en 1980, la matière de l'urbanisme a été attribuée aux Régions, celles-ci ne se sont pas privées, au fil du temps, d'adopter leur propre législation en ce domaine. De création plus récente que ses homologues wallonne et flamande, la Région de Bruxelles-Capitale a, elle aussi, joué la carte de la régionalisation en faisant adopter, par son parlement, le 29 août 1991, une ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme. Ce texte fondateur, modifié à de nombreuses reprises depuis lors, a remplacé la législation fédérale qui, depuis le 29 mars 1962, organisait la matière sans distinction de régions.

2. La Commission régionale de développement a été manifestement créée dans le droit fil de la mise en place d'un plan régional de développement, lequel constitue l'une des créations essentielles du législateur bruxellois en matière de planification. En effet, le plan régional de développement a été conçu afin d'appréhender, en dépassant les limites matérielles des compétences régionales, une vision globale du développement régional.

C'est dire si la création d'une instance consultative régionale procédait de la volonté de prolonger les ambitions du P.R.D. en matière de planification. Sans vouloir en tirer d'enseignements définitifs, il s'impose de constater que les dispositions consacrées à la C.R.D. ont été placées parmi les toutes premières de l'ordonnance du 29 août 1991, signe du rôle essentiel que le législateur entendait voir jouer par cette nouvelle instance consultative.

3. Après déjà dix années de fonctionnement, la Commission est en droit, non seulement de jeter un regard sur ses activités passées, mais aussi sur son devenir. Certes, les dispositions légales qui en ont consacré l'existence n'ont pas connu de modifications depuis l'adoption de l'ordonnance du 29 août 1991. Le fait est suffisamment rare que pour être souligné. Cette stabilité législative ne permet toutefois pas de considérer que le rôle et les missions de la Commission n'auraient pas connu d'évolution depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, soit le 1er juillet 1992, et qu'ils n'en connaîtront plus dans les prochaines années. C'est donc à quelques réflexions sur le passé et le futur de la Commission qu'il convient de s'attacher en cette période d'anniversaire.

## **Chapitre Ier. Les missions de la Commission régionale de développement**

4. Sans verser dans le légalisme, il s'impose de procéder à un bref rappel des dispositions légales qui constituent le siège de la matière. On y trouvera, dix ans après la création de la Commission au moins cinq bonnes raisons ayant permis ou permettant encore d'en justifier l'existence et d'en appeler à sa pérennité. C'est, en tout cas, en ce sens que l'on peut procéder à une lecture ambitieuse de l'article 9 de l'ordonnance lorsque celui-ci porte que: *"Il est créé une Commission régionale de développement, ci-après désignée 'la Commission régionale' (...)"*.

### §1er. Les avis motivés sur les dossiers de base et projets de plan

5. La première bonne raison de créer une Commission régionale consistait à procurer au Gouvernement un apport particulier lors des procédures d'élaboration des plans régionaux<sup>1</sup>. Forte de l'expérience des membres qui la compose, la Commission a été investie d'une mission d'avis à donner au Gouvernement sur les projets de plans régionaux, et

1. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Il s'agit d'une part du plan régional de développement, à valeur largement indicative et programmatique, et, d'autre part, du plan régional d'affectation du sol, à valeur réglementaire et statique.

ce qu'il s'agisse de plans à valeur réglementaire - le plan régional d'affectation du sol - ou de plans à valeur indicative - le plan régional de développement. La Commission a été ainsi créée en suivant l'exemple des conseils consultatifs collatéraux du pouvoir exécutif.

**6.** Ce rôle de conseil a été conçu dans un souci d'efficacité et d'effectivité. En effet, l'ordonnance a entendu procurer au Gouvernement, au travers des avis de la Commission, une réelle aide dans le processus d'adoption des plans régionaux. C'est ce qui explique que les avis sont directement donnés au Gouvernement, qu'ils doivent être motivés et qu'ils interviennent à un moment du processus d'adoption du plan - soit après l'enquête publique et l'avis des communes et autres instances consultatives - où il est toujours envisageable d'y intégrer les modifications suggérées par la Commission. Le législateur a encore poussé plus loin ce souci d'efficacité lorsque, pour la procédure d'élaboration du plan régional de développement et du plan régional d'affectation du sol, il a prévu que le Gouvernement tienne régulièrement informée la Commission de l'évolution des études préalables et lui en communique les résultats. C'est le même souci qui a dicté au législateur de permettre à tout moment à la Commission à la suite de cette communication, de formuler les observations ou de présenter les suggestions qu'elle juge utiles.

**7.** Une deuxième bonne raison à la création de la Commission réside dans son rôle d'avis en matière de réglementation urbanistique. Quittant la matière de la planification proprement dite, le législateur a néanmoins estimé opportun de confier à la Commission un rôle d'avis lors du processus d'adoption du règlement régional d'urbanisme. Cet instrument complexe, notamment eu égard à la diversité des domaines qu'il traite, revêt une importance aussi grande que les plans dont il vient d'être question, puisque, de manière ambitieuse, il s'est substitué à la plupart des titres composant le règlement sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise et organise l'agencement des constructions.

**8.** Une troisième bonne raison de créer une Commission régionale est à trouver dans les conseils que celle-ci peut formuler à l'occasion de l'élaboration des plans communaux de développement, lesquels ont été conçus afin de préciser et compléter la vision de la ville contenue dans le plan régional de développement. Certes, la Commission n'intervient pas, ici, en tant que conseil collatéral du Gouvernement, mais comme celui des communes puisque chaque commune de la Région doit adopter son plan communal de développement. Observons néanmoins que la procédure d'adoption des plans communaux de développement prend fin par l'approbation gouvernementale et que les avis donnés par la Commission pourront donc être également utilisés par le Gouvernement.

La Commission devient ainsi, en quelque sorte, la gardienne du P.R.D. puisqu'au travers de ses avis, elle s'efforce de préserver l'harmonie devant exister entre ce plan régional et les plans communaux de développement.

## §2. Les observations et suggestions quant à l'exécution ou à l'adaptation des plans et règlements soumis à l'avis de la Commission

**9.** Une quatrième autre bonne raison justifiant la création de la Commission était de doter le Gouvernement d'une instance consultative qui puisse, en dehors des procédures d'élaboration des plans et des règlements, formuler des observations ou des suggestions relatives à l'exécution ou l'adaptation de ceux-ci. A l'inverse des procédures d'élaboration, où la Commission ne jouit d'aucun droit d'initiative, mais se contente de jouer son rôle au moment où l'ordonnance lui indique de le jouer, la tâche consistant à adresser au Gouvernement des recommandations participe d'une plus grande autonomie de la Commission. Celle-ci peut même aller jusqu'à proposer au Gouvernement des directives générales pour la préparation et l'élaboration des plans de développement et d'affectation du sol et des règlements d'urbanisme.

**10.** Un débat pourrait naître, et est même d'ailleurs né, au sein de la Commission sur le point de savoir si cette compétence de donner des avis d'initiative pourrait aller jusqu'à s'étendre à toute disposition, qu'elle soit légale ou réglementaire, portant sur la planification et l'aménagement du territoire en Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, pourquoi ne pas permettre à la Commission de donner un avis d'initiative sur les projets d'ordonnance lorsqu'ils ont trait à la planification et aux règlements sur lesquels la Commission doit donner un avis? Pourquoi ne pas autoriser ces mêmes avis sur les projets de réglementation relatifs aux mêmes matières? A cette interprétation téléologique de l'ordonnance s'oppose une autre interprétation, plus stricte, du texte légal. Fondée sur le constat qu'en droit administratif, les compétences sont d'attribution et que celles de la Commission ont été limitées à l'exécution et l'adaptation des plans et règlements dont elle a à connaître, cette seconde interprétation aboutit à priver la Commission de la possibilité de prendre semblables initiatives. On pourrait y voir une source de réforme des compétences de la Commission.

### §3. Les avis portant sur toute question relative au développement de la Région

11. Une dernière et bonne raison de créer une Commission régionale de développement était de permettre au Gouvernement de consulter cette instance sur toute question relative au développement de la Région. Ceci relève de l'évidence même, si l'on songe, tout simplement, à la dénomination de la Commission.

Cette compétence ne trouve à s'exercer qu'à la demande du Gouvernement. Il n'est donc laissé aucune place à l'initiative de la Commission. Le Gouvernement n'est, du reste, nullement obligé de consulter celle-ci. La Commission joue donc ici le rôle d'expert indépendant auquel le Gouvernement peut faire appel que ce soit dans le cadre de l'élaboration de nouvelles normes ou de questions non liées directement à la modification de l'ordonnancement juridique.

## **Chapitre II. La composition et le fonctionnement de la Commission**

### §1er. Les règles de composition

12. L'ordonnance du 29 août 1991 fixe quelques règles essentielles en matière de composition de la Commission et, pour le surplus, fait confiance au Gouvernement pour venir compléter celles-ci. Au regard de ces règles essentielles figurent trois principes fondamentaux, tous guidés par un souci de représentativité de la Commission.

Le premier principe consacre la présence, au sein de la Commission, de représentants de différentes instances consultatives, dans le respect de leurs diverses composantes. Le deuxième principe prévoit la représentation des communes. Quant au troisième principe, il impose la désignation d'experts indépendants.

**13.**Précisant le mode de composition de la Commission, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1993 a fixé à quarante-huit le nombre de ses membres, parmi lesquels figurent douze experts indépendants, douze représentants des communes et vingt-quatre représentants des instances consultatives (le Conseil économique et social, la Commission royale des monuments et des sites, le Conseil de l'environnement, la Commission régionale de la mobilité). Ce nombre est élevé. Il traduit, sans doute, la volonté de refléter, dans la composition de la Commission, la grande diversité politique, économique et socio-culturelle de la Région; ceci est bien entendu de nature à assurer une approche interdisciplinaire des dossiers dont la Commission est saisie.

## §2. Le mode de fonctionnement

**14.**On n'insistera jamais assez sur l'importance du processus d'élaboration des avis par la Commission. Dans un souci de leur conférer un poids plus grand, l'ordonnance du 29 août 1991 a prévu que les avis, observations, suggestions et propositions de directives sont formulés à l'unanimité des membres. Il s'agit toutefois, le plus souvent, d'une vue de l'esprit, la diversité d'opinions et le nombre élevé de membres rend l'unanimité illusoire. Le législateur l'a d'ailleurs bien compris, lui qui, après avoir exigé l'unanimité, a fait preuve de bon sens en considérant qu'à défaut d'unanimité, l'avis devait consister en la reproduction de toutes les opinions qui ont été exprimées au cours des travaux.

**15.**Le processus décisionnel, normalement fondé sur l'unanimité, a, comme on l'a dit, bien vite cédé le pas devant le principe de la majorité. C'est cependant en vue de garantir une certaine représentativité des avis donnés par la Commission que des quorum de présence ont été fixés par l'arrêté du 4 février 1993. Ce quorum a été fixé à la moitié des membres de la Commission, tout en pouvant être réduit au tiers de ceux-ci dans des hypothèses bien particulières (avis sur des plans particuliers d'affectation du sol dérogatoires, avis sur un plan d'expropriation, avis sur le règlement régional d'urbanisme). Si le quorum n'est pas atteint, la Commission doit être reconvoquée à huitaine et peut alors délibérer quel que soit le nombre de membres présents.

### **Chapitre III. Les réalisations concrètes de la Commission: un regard porté sur le passé et des suggestions formulées pour l'avenir**

#### §1er. L'impact des avis de la Commission sur le processus d'adoption des plans et règlements

**16.** Bien que diversement suivis, les avis donnés par la Commission à l'occasion des procédures d'élaboration des plans régionaux sont le témoignage d'une rare force de travail de ses membres et de son secrétariat. Elaborés au terme d'un travail généralement très important de dépouillement et de traitement des milliers de réclamations déposées au cours des enquêtes publiques tenues dans le cadre de ces procédures, ces avis ont été construits dans des délais trop brefs, mais toujours avec le souci d'atteindre, à chaque fois, le plus grand consensus possible; la Commission étant bien consciente que la force de ses avis résulterait de l'unanimité dans ses prises de position.

On en voudra pour preuve, tout d'abord, l'avis donné le 29 octobre 1994 sur le projet de plan régional de développement, comportant, à lui seul, plus de cent trente pages. A cet avis s'ajoutera un avis du 16 octobre 1997 à l'occasion de la modification du volet indicatif de ce même plan et, le 14 juin 2002, un nouvel avis sur le projet de deuxième plan régional de développement. Le travail fourni ne se résume cependant pas au dépouillement et au traitement des résultats de l'enquête publique et à la confection des avis eux-mêmes. Il comprend également un important volet préparatoire à l'occasion duquel la Commission avait donné au Gouvernement un avis sur le projet de constat devant servir de base à l'élaboration du nouveau plan.

A l'instar du plan régional de développement, le plan régional d'affectation du sol a également donné l'occasion à la Commission de faire montre de sa détermination dans la volonté d'aboutir à un avis motivé sur le projet de plan qui lui avait été soumis à l'issue de l'enquête publique et des avis des instances consultatives. En réalité, la Commission aura été amenée à se prononcer deux fois sur un projet de plan régional - avis des 4 mars 1999 et 28 avril 2000 - à la suite de l'abandon du premier projet par le Gouvernement. Là encore, l'entreprise fut d'ampleur, au vu des délais de procédure et des milliers de réclamation à traiter. A cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que l'ordonnance du 29 août 1991 exige des avis de la Commission qu'ils soient motivés, ce qui implique une prise de connaissance effective de toutes les réclamations déposées lors de l'enquête publique et l'élaboration d'une motivation suffisamment fine qu'elle puisse permettre à chaque réclamant d'y trouver, au moins de manière indirecte, une réponse à ses observations.

**17.** Si l'exigence légale d'une motivation des avis de la Commission requiert la fourniture d'un travail plus important par celle-ci, elle n'en constitue pas moins une garantie importante de la prise en considération effective de ces avis par les autorités investies du pouvoir de décider. En effet, un avis sera d'autant plus facilement écarté ou peu pris en compte qu'il est mal ou peu motivé. En revanche, la présence d'une motivation de qualité incitera, voire même contraindra, ces mêmes autorités à un autre travail de motivation lorsqu'elles en écarteront de ces avis. On peut même espérer - ce qui se réalise d'ailleurs plus ou moins fréquemment - qu'une bonne motivation emportera, par sa force de conviction, l'adhésion des autorités. Un avis, c'est donc plus qu'une simple opinion; il s'agit de l'expression raisonnée et la plus consensuelle possible de point de vue différents.

**18.** Cet important travail sur les plans régionaux ne doit cependant pas occulter d'autres avis - plus nombreux cette fois - donnés au fil de l'élaboration des plans communaux de développement et du processus d'adoption des plans particuliers d'affectation du sol dérogatoires. Pas moins de dix-neuf avis ont été ainsi donnés, en quatre ans, sur les dossiers de base et projets de plans communaux de développement, tandis qu'en sept ans, vingt avis ont été remis sur des projets de plans particuliers dérogatoires...

**19.** Pour être complet, on ajoutera encore le travail accompli par la Commission en vue de donner au Gouvernement pas moins de trois avis successifs - avis des 25 septembre 1997, 18 mai 1998 et 22 février 1999 - relatifs à différents titres composant le Règlement régional d'urbanisme.

## §2. L'amélioration du travail fourni par la Commission

**20.** Comme toute instance consultative, la Commission régionale souffre de divers maux. On ne peut le nier. Il n'est pas ici question d'évoquer l'importance des jetons de présence alloués aux membres de la Commission ou les moyens financiers mis à disposition de celle-ci. Bien plus sérieux sont les désagréments générés par l'absentéisme de certains de ses membres. L'arrêté du Gouvernement relatif à la Commission régionale avait prévu la possibilité, pour le Gouvernement, de révoquer les membres qui, sauf explication valable, n'assisterait pas à trois séances consécutives de la Commission. Las, cette disposition n'a jamais été appliquée, de sorte que les membres assidus des réunions de la Commission subissent les conséquences de cet absentéisme, en raison de la difficulté, voire de l'impossibilité, d'atteindre les quorum

requis lors de l'adoption d'avis motivés. Les reconvoctions de la Commission sont devenues, à cet égard, pratiquement systématiques.

Comment remédier à cette situation? Sans vouloir trancher la question, plusieurs remèdes peuvent être évoqués. Une diminution du nombre des membres, l'application effective du système de démission d'office, la mise en place d'un mécanisme de suppléance, ou, encore, un assouplissement des règles de quorum.

**21.** Une autre difficulté est née de la brièveté des délais dans lesquels la Commission est amenée à devoir donner ses avis motivés sur les dossiers de base et projets de plan. Ainsi, confrontée à la masse imposante des réclamations déposées au cours de l'enquête publique sur le projet de P.R.A.S., la Commission n'a disposé que d'un délai de soixante jours pour se prononcer. Pourquoi ne pas songer à un allongement de ce délai de trente jours, le faisant courir à compter de la saisine des instances consultatives et des communes, de sorte que le délai global de la procédure d'élaboration du plan ne s'en trouve pas allongée. On pourrait également songer à des allongements de délais lorsque ceux-ci coïncident avec des périodes de vacances scolaires, à l'instar de ce qui est prévu pour les procédures d'instruction des demandes de permis d'urbanisme.

**22.** Enfin, la Commission s'est récemment interrogée sur l'étendue de ses missions, se demandant s'il ne serait pas opportun de la consulter également sur tout projet d'ordonnance ou d'arrêté concernant l'étendue de ses propres compétences, ainsi que les matières sur lesquelles elle est amenée à donner un avis. La Commission a ainsi relevé l'incohérence qu'il y avait à ne pas avoir prévu cette compétence d'avis alors que d'autres textes l'ont prévu au bénéfice d'autres instances consultatives et, en particulier, du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Commission a en tout cas démontré, dans un passé récent, qu'elle était prête à assumer ces missions lorsqu'interrogée à la demande des autorités régionales sur le projet de circulaire relative à la limitation des emplacements de parking.

**En guise de conclusion: ad multos annos...**

**23.** Au cours de ses dix années existence, la Commission régionale de développement s'est affirmée comme une instance consultative

soucieuse d'accomplir, dans les conditions que l'ordonnance du 29 août 1991 lui a assignées, ses missions légales. Par l'ampleur, la diversité et la qualité du travail fourni, elle a également marqué de son empreinte l'élaboration des plans régionaux et communaux qui ont jalonné le devenir récent de la Région.

C'est ainsi que la Commission a pu concrétiser, dans ses avis et dans ses actions, son souci d'un développement harmonieux du territoire régional. Par son souci de trouver le juste équilibre entre les intérêts contradictoires qui, nécessairement, traversent le processus d'aménagement du territoire, la Commission a ainsi contribué de manière significative à la recherche d'une planification efficace et, espérons-le, durable. Nul ne pourrait, en effet, nier que la Commission constitue un lieu de réduction des tensions, ceci permettant, en définitive, de mettre en évidence les questions essentielles du développement régional.

Il est donc souhaitable qu'elle puisse, au cours de ces prochaines années, poursuivre et développer ses missions, en bonne entente avec les autorités gouvernementales et les milieux socio-économiques et culturelles de la Région de Bruxelles-Capitale.