

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1977-1978**

23 MAART 1978

Voorstel van wet tot wijziging van de artikelen 21 en 22 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen

(Ingediend door de heer Bourgeois c.s.)

TOELICHTING

Het koninklijk besluit van 28 december 1972 (*Belgisch Staatsblad* van 10 februari 1973) bepaalt de algemene regelen voor de inrichting en de toepassing van de door de Minister voorlopig vastgestelde ontwerp-gewestplannen en van de door de Koning vastgestelde gewestplannen.

Het houdt aldus de omschrijving in van de bestemmingsgebieden, de betekenis van de nomenclatuur en de conventionele tekens gebruikt in de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Enkele bepalingen, zoals de artikelen 21 en 22, regelen ook de toepassing van de voorschriften op toestanden die bestaan op het ogenblik van de uitvaardiging van de gewestplannen.

*
****Artikel 21**

In artikel 21 wordt bepaald dat aan bestaande gebouwen, waarvan de bestemming niet overeenkomt met de voorschriften van het plan, in de toekomst slechts verbouwingswerken zullen mogen uitgevoerd worden voor zover het bestaande bouwvolume met niet meer dan 20 pct. wordt vergroot.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1977-1978**

23 MARS 1978

Proposition de loi modifiant les articles 21 et 22 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur

(Déposée par M. Bourgeois et consorts)

DEVELOPPEMENTS

L'arrêté royal du 28 décembre 1972 (*Moniteur belge* du 10 février 1973) détermine les dispositions générales concernant la présentation et la mise en œuvre des projets de plans de secteur arrêtés provisoirement par le Ministre et des plans de secteur arrêtés par le Roi.

Il définit donc les zones d'affectation et donne le sens de la nomenclature et des symboles graphiques utilisés dans les projets de plans et les plans de secteur.

Un certain nombre de dispositions, tels les articles 21 et 22, règlent également l'application des prescriptions à des situations existant au moment de la publication des plans de secteur.

*
****Article 21**

Aux termes de l'article 21, les bâtiments existants dont la destination ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet, à l'avenir, de travaux de transformation à la condition que ceux-ci n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 p.c. du volume bâti existant.

Deze bepaling zal onder meer en vooral verregaande en nadelige gevolgen hebben voor vele industriële, ambachtelijke en handelsvestigingen die gelegen zijn in de woon- en landelijke gebieden, zoals deze op de gewestplannen aangeduid zijn.

De situatie is immers zo dat in ons land de overgrote meerderheid van de bedrijven en vooral van de kleine en middelgrote ondernemingen gevestigd zijn in de woongebieden van de steden en gemeenten. Artikel 5.1.0 van hetzelfde koninklijk besluit laat dit ten andere toe. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen waren er vóór 1960 industrie- of ambachtelijke zones ingericht of gepland en veelal was de bewoning gegroeid rond gevestigde bedrijven.

Aan deze vele duizenden gevestigde en uitgebouwde bedrijven worden zeer zware beperkende bepalingen opgelegd: het bestaande bouwvolume mag nog slechts met een vijfde uitgebreid worden.

Dit betekent dat eventuele nog beschikbare grondreserves in de omgeving van het bestaande bedrijf meestal nog slechts in beperkte mate zullen mogen bezet worden. Ook uitbreiding van bestaande gebouwen zou door de toepassing van de 20 pct.-regel praktisch onmogelijk worden.

Dit betekent dat de modernisering van bestaande bedrijven en de uitvoering van nieuwe investeringen voor vele duizenden bestaande bedrijven uitgesloten wordt.

Op een ogenblik dat alle instanties zich inzetten om de herleving van het economisch leven te bewerken, wordt dit stedenbouwkundig voorschrift zeker een zeer zware rem.

De noodzaak van de wijziging van vermeld artikel wordt algemeen erkend. Zo wordt onder meer in het dringend relance-plan ten voordele van de KMO's — het plan Humblet — uitdrukkelijk gesteld: « Ten einde de normale expansie van de KMO's te waarborgen, zal het koninklijk besluit van 28 december 1972 aangepast worden en meer bepaald artikel 21 dat de uitbreiding beperkt tot 20 pct. van het volume van de bestaande gebouwen. »

**

Artikel 22

Bovendien bepaalt artikel 22 van hetzelfde koninklijk besluit dat de exploitatie van zogenaamde gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, waarvan de activiteit niet in overeenstemming is met de voorschriften van het plan, slechts mag voortgezet worden tot de afloop van de termijn van de exploitatievergunning. Een bestaande exploitatievergunning zou uitzonderlijk slechts mogen verlengd worden voor een termijn, die definitief verloopt tien jaar vanaf de inwerkingtreding van het plan.

Met andere woorden: gevestigde bedrijven, die onderworpen zijn aan de bepalingen van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming en die in een woonzone of landelijk gebied gevestigd zijn, zullen bij het beëindigen van de termijn van de exploitatievergunning of kort daarna dienen gesloten te worden en overgebracht naar een industriezone.

Cette disposition ne manquera pas d'avoir des conséquences profondes et négatives, notamment et surtout pour de nombreux établissements industriels, artisanaux et commerciaux situés dans les zones d'habitat et les zones rurales, telles qu'elles sont indiquées dans les plans de secteur.

En effet, dans notre pays, l'immense majorité des entreprises, et surtout des petites et moyennes entreprises, sont implantées dans les zones d'habitat des villes et communes. L'article 5.1.0 du même arrêté royal les y autorise d'ailleurs. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que des zones industrielles ou artisanales étaient prévues ou projetées avant 1960, et, le plus souvent, l'habitat était venu se grouper autour des entreprises existantes.

Or, ces dernières, qui sont au nombre de plusieurs milliers, se voient imposer des dispositions extrêmement restrictives: l'accroissement du volume bâti existant ne pourra plus être supérieur à un cinquième.

Cela revient à dire que les terrains éventuellement encore disponibles dans les environs de l'entreprise ne pourront plus être occupés que dans une mesure restreinte. De même, l'extension des bâtiments déjà construits sera rendue pratiquement impossible par l'application de la règle des 20 p.c.

Il en résulte que la modernisation des entreprises existantes et la réalisation de nouveaux investissements est exclue pour plusieurs milliers d'entreprises.

Au moment où toutes les instances s'efforcent d'assurer la relance économique, cette prescription urbanistique constitue incontestablement un frein très puissant à cette action.

La nécessité de modifier l'article en question est généralement admise. C'est ainsi que le plan urgent de relance en faveur des PME — le plan Humblet — contient notamment le passage suivant: « Afin de garantir l'expansion normale aux PME, il faudra adapter l'arrêté royal du 28 décembre 1972 et plus particulièrement son article 21, qui limite l'extension à 20 p.c. du volume des constructions existantes. »

**

Article 22

L'article 22 du même arrêté prévoit en outre que l'exploitation des établissements dits dangereux, insalubres et incommodes dont l'activité ne correspond pas aux prescriptions du plan ne peut être continuée que jusqu'à l'expiration du délai fixé par l'autorisation d'exploitation. La prolongation de ce délai peut être accordée exceptionnellement pour une période dont la durée ne peut excéder dix ans à dater de l'entrée en vigueur du plan.

En d'autres termes, les entreprises établies, qui sont soumises aux dispositions du règlement général pour la protection du travail et qui sont situées dans une région d'habitat ou en zone rurale devront être fermées à l'expiration du délai d'autorisation d'exploitation ou peu après pour être transférées dans une zone industrielle.

De gevolgen van deze bepaling voor het economisch leven van ons land zijn zelfs reeds op korte termijn niet te overzien. Nu reeds rijzen immers voor vele bedrijven de concrete moeilijkheden op. Sommige bedrijven kunnen de normale vernieuwing van hun uitbatingsvergunning voor dertig jaar reeds niet meer bekomen en werden beperkt tot een verlenging van vijf of tien jaar.

Praktisch alle industriële en ambachtelijke bedrijven en vele handelsbedrijven vallen onder toepassing van de bepalingen van het Algemeen Reglement op de arbeidsbescherming, zodat artikel 22 op duizenden bedrijven toepasselijk is.

Nochtans hebben vele van deze bedrijven slechts een zeer beperkt hinderlijk karakter of zijn helemaal niet schadelijk of onaantvaardbaar voor hun omgeving. Bovendien werden en worden bij de aflevering van exploitatievergunningen door de gemachtigde provinciale en gemeentelijke overheden de passende voorwaarden opgelegd om de hinder en ongemakken weg te nemen of tot aanvaardbare normen terug te brengen.

Ook zijn er zeker niet voldoende terreinen in industriële en ambachtelijke zones voorhanden of gepland om de verplaatsing van alle getroffen bedrijven op te vangen. De aanleg van voldoende oppervlakten industriegronden om de toepassing van artikel 22 mogelijk te maken zou een nieuwe inname van duizenden hektaren landbouwgronden vereisen, wat niet alleen onverantwoord, maar onmogelijk is.

Dit alles nog in de utopische veronderstelling dat het voor al deze bedrijven financieel haalbaar zou zijn zomaar een bestaande uitgebouwde vestiging te verlaten om op een andere plaats over te gaan tot een bijna 100 pct. nieuwe investering.

**

Het behoud van de beide voorschriften is nochtans niet noodzakelijk en blijkt zelfs overbodig.

1. Overeenkomstig de bepalingen van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw is elk bouwwerk onderhevig aan een voorafgaande vergunning. De gemeentebesturen en de diensten van de Stedenbouw kunnen de afgifte van de bouwvergunning afhankelijk stellen van de naleving van de voorschriften van de goedgekeurde bijzondere plannen van aanleg en van alle andere voorwaarden nodig om de goede aanleg van de plaats in stand te houden (art. 45, tweede lid, en art. 46, vierde lid).

De 20 pct.-regel van het koninklijk besluit mist elke soepelheid, waar de tekst van de urbanisatiewet zelf een ruime appreciatie toelaat en van aard is om voor elk afzonderlijk geval de gepaste oplossing te kunnen leggen bij de afgifte van de bouwvergunning.

Les conséquences de ces dispositions pour la vie économique de notre pays sont incommensurables, même à court terme. Dès à présent, nombre d'entreprises sont confrontées avec des difficultés concrètes. Certaines d'entre elles ne peuvent déjà plus obtenir le renouvellement normal, pour une période de trente ans, de leur autorisation d'exploitation et doivent se contenter d'une prolongation de cinq ou dix ans.

Presque toutes les entreprises industrielles et artisanales, et aussi un grand nombre d'entreprises commerciales, sont soumises aux dispositions du Règlement général pour la protection du travail, de sorte que l'article 22 est applicable à des milliers d'entre elles.

Et cependant, beaucoup de ces entreprises ne peuvent être considérées comme incommodes que dans une mesure vraiment minime, ou même elles n'ont absolument rien de nuisibles ni d'inadmissible pour leur environnement. De plus, lors de la délivrance des autorisations d'exploitation, les autorités provinciales et communales déléguées ont imposé et continuent à imposer les conditions requises pour éliminer les nuisances et inconvénients, ou du moins pour les réduire à des normes acceptables.

D'autre part, on ne peut certes pas dire que, dans les zones industrielles et artisanales, il existe assez de terrains se prêtant au déplacement de toutes les entreprises touchées, ni même que la création de tels terrains soit en projet. L'aménagement de surfaces suffisantes de terrains industriels, pour permettre l'application de l'article 22 nécessiterait une nouvelle emprise sur des milliers d'hectares de terres agricoles, ce qui est non seulement injustifié, mais irréalisable.

Et encore tout cela repose-t-il sur l'hypothèse utopique où toutes ces entreprises seraient financièrement en mesure d'abandonner tout simplement une implantation existante et bien équipée pour consentir, à un autre endroit, un nouvel investissement de près de 100 p.c.

**

Or, le maintien des deux dispositions légales n'est pas nécessaire, et il est même évident qu'elles sont superflues.

1. Conformément aux dispositions de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, toute construction est soumise à un permis préalable. Les administrations communales et les services de l'Urbanisme peuvent subordonner la délivrance du permis de bâtir à l'observation des prescriptions des plans particuliers d'aménagement approuvés et de toutes autres conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux (art. 45, alinéa 2 et art. 46, alinéa 4).

La règle des 20 p.c. prévue par l'arrêté royal manque absolument de souplesse, alors que le texte même de la loi organique de l'urbanisme laisse une grande latitude d'appréciation et est tel qu'une solution appropriée peut être donnée à chaque cas particulier lors de la délivrance du permis de bâtir.

2. De meeste bedrijven zijn bovendien onderworpen aan het verlenen van een uitbatingsvergunning door het schepencollege of de Bestendige Deputatie. Beide instanties kunnen de afgifte of verlenging van deze exploitatievergunning afhankelijk maken van de stipte naleving niet alleen van de gewone reglementaire voorschriften, maar ook van bijzondere voorwaarden. Zelfs mogen steeds nieuwe verplichtingen opgelegd worden (art. 19 van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming — Regentsbesluit van 11 februari 1946).

Voor de bedrijven gevestigd in woon- of landbouwzones beschikt de overheid dus over de wettelijke middelen om hen te dwingen tot alle nodige aanpassingen en schikkingen om de hinder voor de omgeving op te heffen of tot aanvaardbare normen terug te brengen. De bepaling van artikel 22 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 is daarvoor niet nodig. Deze bepaling, die alle bedrijven op relatief korte termijn uit de woonzones wil verdrijven, is veel minder soepel dan het algemeen arbeidsreglement inzake gevaarlijke en hinderlijke inrichtingen zelf. De toepassing ervan zal bovendien in de praktijk onmogelijk blijken zonder zeer zware schade voor het ganse economische leven.

Het komt ons derhalve gepast voor de tekst van beide artikelen zo aan te passen dat een bestaande afwijkende bestemming en activiteit kan behouden blijven, onder voorwaarde van de gewone toepassing van de wetgeving op de stedenbouw, van het algemeen arbeidsreglement en van de algemene voorwaarde van artikel 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972.

A. BOURGEOIS.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Artikel 21 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen wordt vervangen als volgt :

« Gebouwen, waarvan de bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het door de Koning vastgestelde plan, kunnen deze bestemming behouden zoals ze bestaat op het ogenblik van de goedkeuring van het gewestplan, zolang de bestemming niet gewijzigd wordt en de uitvoering van verbouwings- of uitbreidingswerken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening. »

2. En outre, la plupart des entreprises sont tenues d'être en possession d'une autorisation d'exploitation délivrée par le collège échevinal ou par la Députation permanente. Ces deux instances peuvent subordonner la délivrance ou la prorogation de cette autorisation à l'observation rigoureuse non seulement des prescriptions réglementaires ordinaires, mais aussi de conditions particulières. De nouvelles obligations peuvent même être imposées à tout moment (art. 19 du Règlement général pour la protection du travail — arrêté du Régent du 11 février 1946).

Quand il s'agit d'établissements situés dans des zones d'habitat ou en zone rurale, les pouvoirs publics disposent donc des moyens légaux de les contraindre à effectuer tous les aménagements et à prendre toutes les dispositions qui s'imposent afin d'éliminer les nuisances pour l'environnement ou de les ramener à des normes acceptables. Il n'est pas besoin pour cela de l'article 22 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972. Cet article, qui vise au transfert à plus ou moins brève échéance, de toutes les entreprises industrielles hors des zones d'habitat, est beaucoup moins souple que les dispositions mêmes du règlement général pour la protection du travail qui ont trait aux établissements dangereux et incommodes. De plus, on verra dans la pratique qu'il est impossible d'appliquer ledit article sans nuire très gravement à toute la vie économique.

Il nous paraît dès lors indiqué d'adapter le texte des deux articles de telle manière qu'une destination et une activité dérogatoires existantes puissent être maintenues, mais à condition d'appliquer normalement la législation sur l'urbanisme, le règlement général pour la protection du travail et la condition générale prévue à l'article 19 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

L'article 21 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plan et des plans de secteur est remplacé par la disposition suivante :

« Les bâtiments dont la destination ne correspond pas aux prescriptions du plan arrêté par le Roi peuvent conserver cette destination telle qu'elle existe au moment de l'approbation du plan de secteur, aussi longtemps que la destination n'est pas modifiée et que la réalisation de travaux de transformation ou d'extension est compatible avec le bon aménagement local. »

ART. 2

Artikel 22 van hetzelfde koninklijk besluit wordt vervangen als volgt :

« De exploitatie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onderworpen aan het algemeen reglement op de arbeidsbescherming, waarvan de activiteit niet in overeenstemming is met de voorschriften van het plan, mag worden voortgezet in de mate dat de afwijkende bestemming bestaat op het ogenblik van de goedkeuring van het gewestplan en zolang als deze bestemming blijft voortbestaan en verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening. »

A. BOURGEOIS.
P. AKKERMANS.
R. WINDELS.
R. VANNIEUWENHUYZE.
A. VAN HAVERBEKE.

ART. 2

L'article 22 du même arrêté royal est remplacé par la disposition suivante :

« L'exploitation des établissements dangereux, insalubres et incommodes soumis au règlement général pour la protection du travail et dont l'activité ne correspond pas aux prescriptions du plan, peut être continuée dans la mesure où la destination dérogatoire existe au moment de l'approbation du plan de secteur et aussi longtemps que cette destination continue d'exister et est compatible avec le bon aménagement local. »