

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "arrêtant les titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 8 avril 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 april 1999 door de Minister van Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vastlegging van titels I tot VII van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening die van toepassing is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 8 april 1999 het volgende advies gegeven :

L'avis du Conseil d'Etat est réclamé dans un délai ne dépassant pas trois jours.

En vertu de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, une telle demande n'est recevable qu'"en cas d'urgence spécialement motivée".

En l'espèce, il ressort de la lettre de demande d'avis que l'urgence est motivée, tout particulièrement, par les considérations suivantes :

"Considérant que l'urgence est motivée par la nécessité d'adopter, sans retard, au niveau régional, une réglementation unique en matière de normes urbanistiques relatives aux caractéristiques des constructions et de leurs abords, à l'habitabilité des logements, à la tenue des chantiers, à l'isolation thermique des bâtiments, à l'accessibilité des bâtiments par les personnes à mobilité réduite, à la publicité et aux enseignes, à la voirie, ses accès et ses abords;

Qu'actuellement, d'une part, la réglementation précitée est constituée, par des textes épars, ce qui a rendu leur application particulièrement complexe; que, d'autre part, cette réglementation est parfois très ancienne et n'est plus adaptée aux réalités actuelles, en sorte qu'elle n'est plus appliquée systématiquement; qu'il en découle une situation dommageable pour la qualité urbanistique de la Région; qu'enfin, certains actes et travaux, notamment en voirie, sont exonérés de permis, en sorte qu'il convient d'adopter des règles minimales à leur encontre afin d'éviter une dégradation du paysage urbanistique de la Région;

Qu'en raison de ce qui précède, les situations illégales se multiplient, particulièrement en matière de publicités et d'enseignes, en sorte qu'une réglementation uniforme adaptée aux réalités contemporaines s'impose de manière urgente sur tout le territoire de la Région;

Qu'en ce qui concerne les normes d'habitabilité, les autorités administratives sont actuellement confrontées à une multiplication de demandes de permis d'urbanisme qui ne respectent pas des conditions

.../...

minimales d'habitabilité; qu'il est donc indispensable que le Gouvernement se dote sans délai des dispositions légales lui permettant d'obvier à cette situation;

(...);

Qu'en ce qui concerne les chantiers, l'urgence s'impose également dans la mesure où, la réglementation des chantiers en voie publique a fait l'objet d'un arrêté du 16 juillet 1998 relatif à la coordination et à l'organisation des chantiers en voie publique; qu'il convient d'adopter des dispositions similaires pour les chantiers non visés par ces dispositions précitées qui posent, au vu de la multiplication des chantiers, des problèmes similaires notamment en termes de mobilité;".

Cette justification ne suffit pas à motiver spécialement l'urgence qu'il y a ou qu'il y aurait à réclamer communication de l'avis du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours.

En effet, les considérations invoquées, fort générales, n'ont, pour l'essentiel, guère d'autre objet que de justifier la nécessité d'adopter l'arrêté en projet; elles ne sont pas de nature à expliquer en quoi l'adoption de ce texte s'impose avec une urgence telle que seul un avis du Conseil d'Etat donné dans un délai ne dépassant pas trois jours est de nature à y faire face.

La lettre de demande d'avis fait encore état d'une circonstance particulière, relative au titre V du règlement régional d'urbanisme en projet :

"Qu'en outre, en ce qui concerne l'isolation thermique des bâtiments, il convient également d'adopter sans plus attendre des normes afin de transposer la directive 93/76/CEE du Conseil du 13 septembre 1993 visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique; que le délai de transposition de cette directive expirait le 31 décembre 1994;".

.../...

Si cette justification est plus précise que les autres considérations, elle ne suffit cependant pas davantage à motiver spécialement l'urgence qu'il y a ou qu'il y aurait à réclamer communication de l'avis du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours. En effet, outre que ladite justification ne concerne qu'un seul des sept titres du règlement régional d'urbanisme en projet, il y a surtout que, comme le fait apparaître le dossier qui avait été communiqué au Conseil d'Etat lors d'une précédente demande d'avis sur un projet d'arrêté ayant le même objet que le projet à l'examen (1), le gouvernement avait, dès 1996, marqué son accord sur l'adoption d'un texte qui, pour l'essentiel, correspond à celui du titre V en projet et que, depuis lors, un délai de plus de deux ans a expiré, ce qui contredit l'urgence aujourd'hui invoquée.

En conséquence, la demande d'avis est irrecevable (2).

(1) Dossier L. 27.491/4.

(2) Le Conseil d'Etat, section de législation, attire l'attention sur le fait que, abstraction faite des considérations qui précèdent, le règlement projeté est en même temps d'une ampleur et d'une importance telles qu'un examen approfondi de celui-ci - même s'il se limite au fondement juridique, à la compétence et aux formalités - s'avère pratiquement impossible dans un délai "ne dépassant pas trois jours", d'autant que diverses autres demandes d'avis urgentes doivent être traitées simultanément. Le Conseil d'Etat se pose, dès lors, la question de savoir si, dans de tels cas, le gouvernement ne gagnerait pas, pour plus d'efficacité, à invoquer la procédure prévue à l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et, partant, à demander un avis dans un délai "ne dépassant pas un mois". Une telle démarche ne pourrait, en définitive, qu'améliorer la qualité de la réglementation.

Aan de Raad van State is gevraagd zijn advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen mee te delen.

Krachtens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is zulk een adviesaanvraag alleen ontvankelijk als ze "met bijzondere redenen (is) omkleed".

In casu blijkt uit de aanhef van het ontworpen besluit dat de dringende noodzakelijkheid in het bijzonder door de volgende overwegingen is ingegeven :

"Overwegende dat de hoogdringendheid is ingegeven door de noodzaak om, voor het gewest, een enige stedenbouwkundige regelgeving goed te keuren voor de kenmerken van de bouwwerken en hun naaste omgeving, de bewoonbaarheidsnormen voor woningen, de stedenbouwkundige normen voor bouwplaatsen, de normen inzake de thermische isolatie van gebouwen, de normen inzake de toegankelijkheid van gebouwen voor personen met een beperkte mobiliteit en de normen voor reclame en uithangborden;

Dat voormelde regelgeving thans enerzijds bestaat uit losse teksten hetgeen de toepassing ervan bemoeilijkt; dat de regelgeving anderzijds verouderd is en niet langer aangepast is aan de huidige realiteit zodat deze niet meer systematisch wordt toegepast; dat dit leidt tot rechtsonzekerheid welke afbreuk doet aan de stedenbouwkundige kwaliteit in het Gewest; dat sommige werken en handelingen, meer bepaald aan de wegen, daarenboven vrijgesteld zijn van een vergunning zodat minimumregels dienen aangenomen teneinde een achteruitgang van het stedenbouwkundig landschap in het Gewest te vermijden;

Dat om voormelde redenen de onwettige situaties blijven toenemen, meer bepaald wat betreft de reclame en de uithangborden, zodat een aan de hedendaagse realiteit aangepaste uniforme regelgeving zich opdringt voor het hele gewestelijk grondgebied;

.../...

Dat, wat betreft de bewoonbaarheidsnormen de bestuursoverheden meer en meer stedenbouwkundige vergunningsaanvragen ontvangen die de minimale bewoonbaarheidsnormen niet eerbiedigen; dat de Regering onverwijld wettelijke bepalingen moet aannemen om deze toestand te verhelpen;

(...);

Dat, wat betreft de bouwplaatsen, dit eveneens dringend noodzakelijk is inzoverre de regelgeving van de bouwplaatsen op de openbare weg het voorwerp was van een besluit van 16 juli 1998 betreffende de coördinatie en de organisatie van bouwplaatsen op de openbare weg; dat het aangewezen is om gelijkaardige bepalingen aan te nemen voor de bouwplaatsen buiten de openbare weg die, gezien het toenemend aantal werven, gelijkaardige problemen stellen voor de mobiliteit;".

Die overwegingen vormen geen voldoende bijzondere redenen voor de aangevoerde feitelijke of beweerde dringende noodzakelijkheid om aan de Raad van State te vragen dat hij zijn advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen meedeelt.

De aangevoerde overwegingen zijn immers zeer algemeen en vormen in wezen alleen een motivering van de noodzaak om het ontworpen besluit aan te nemen. Die overwegingen kunnen niet verklaren waarom de aanneming van deze regeling dermate spoedeisend is dat alleen een advies dat de Raad van State binnen een termijn van ten hoogste drie dagen zou geven in dat verband geschikt kan zijn.

In de brief waarbij om advies wordt verzocht, wordt nog gewag gemaakt van een bijzondere omstandigheid, betreffende titel V van de ontworpen gewestelijke stedenbouwkundige verordening, die in de aanhef als volgt is weergegeven :

.../...

"Dat het daarenboven, wat betreft de thermische isolatie van gebouwen, eveneens aangewezen is om zo snel mogelijk normen uit te vaardigen ter omzetting van richtlijn 93/76/EG van de Raad van 13 september 1993 houdende de beperking van de koolstofdioxide-uitstoot door een beter energieverbruik; dat de termijn voor de omzetting van deze richtlijn op 31 december 1994 verstreek;".

Die reden is weliswaar preciezer dan de overige overwegingen, maar ook zij vormt geen voldoende bijzondere reden voor de aangevoerde feitelijke of beweerde dringende noodzakelijkheid om aan de Raad van State te vragen dat hij zijn advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen meedeelt. Immers, behoudens dat die reden slechts op een van de zeven titels van de ontworpen gewestelijke stedenbouwkundige verordening betrekking heeft, geldt vooral, blijkens het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden ter gelegenheid van een vorige adviesaanvraag over een ontwerpbesluit met hetzelfde doel als het onderzochte ontwerp (1), dat de regering reeds in 1996 heeft ingestemd met de aanneming van een tekst die grotendeels overeenstemt met die van de ontworpen titel V en dat sedertdien meer dan twee jaar zijn verstreken, hetgeen de thans aangevoerde dringende noodzakelijkheid logenstraft.

(1) Dossier L. 27.491/4.

Bijgevolg is de adviesaanvraag niet-ontvankelijk (1).

-
- (1) De Raad van State, afdeling wetgeving, vestigt er de aandacht op dat, los van de voormelde opmerkingen, de ontworpen verordening tegelijk zo ruim en zo belangrijk is dat een grondig onderzoek ervan - zelfs als dat alleen betrekking zou hebben op de rechtsgrond, de bevoegdheid en de vormvoorschriften - in de praktijk onmogelijk kan worden uitgevoerd binnen een termijn "van ten hoogste drie dagen", te meer daar tegelijk nog andere dringende verscheidene adviesaanvragen moeten worden behandeld.

De Raad van State vraagt zich dan ook af of de regering er in zulke gevallen niet beter aan zou doen om, met het oog op meer efficiency, gebruik te maken van de procedure bepaald in artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en, bijgevolg, te vragen dat het advies wordt meegedeeld binnen een termijn "van ten hoogste één maand". Per slot van rekening zou zulk een handelwijze de kwaliteit van de regelgeving alleen ten goede kunnen komen.

La chambre était composée de

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. F. CARLIER, adjunct-referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN