

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.211/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 3 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme", a donné le 27 novembre 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.211/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 oktober 2002 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de aan een stedenbouwkundige vergunning onderworpen wijzigingen van gebruik", heeft op 27 november 2002 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

Fondement légal et entrée en vigueur

L'arrêté en projet se donne pour fondement l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

La disposition actuellement en vigueur soumet à permis d'urbanisme toute modification d'utilisation d'un bien.

En vertu de l'article 33 de l'ordonnance du 18 juillet 2002, cette disposition est toutefois remplacée par un texte qui soumet à permis les seuls changements d'utilisation qui sont énumérés dans une liste arrêtée par le Gouvernement. L'arrêté en projet a pour objet d'établir cette liste.

Il ne peut être perdu de vue que, conformément à l'article 74, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 juillet 2002, le Gouvernement doit fixer la date d'entrée en vigueur de son article 33. En l'état des textes publiés au Moniteur belge, ceci n'est pas encore le cas.

L'adoption de l'arrêté en projet ne pourra bien évidemment intervenir que si le Gouvernement a préalablement décidé de l'entrée en vigueur de l'article 33 de l'ordonnance du 18 juillet 2002. En outre, la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge sera assurée de manière telle que l'entrée en vigueur de l'arrêté ne précède pas celle de cette disposition législative ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sur cette question, voy. l'avis 33.908/2/V, donné le 28 août 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "déterminant la liste des actes et travaux d'utilité publique pour lesquels les permis d'urbanisme et de lotir sont délivrés par le fonctionnaire délégué".

Modifications d'utilisation soumises à permis en vertu de l'arrêté en projet

1. Plusieurs termes qu'utilise l'arrêté en projet demandent à être définis de manière précise. A cet égard, l'attention est attirée sur ce que lorsqu'un concept utilisé dans l'arrêté en projet l'est également dans les prescriptions urbanistiques du plan régional d'affectation du sol ⁽²⁾, il convient, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence, de lui donner la même définition que celle que prévoit le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du plan ou de renvoyer expressément à ce glossaire ⁽³⁾.

Par ailleurs, l'arrêté en projet utilise des termes différents pour décrire des utilisations qui paraissent de même nature, ou, en tout cas fort proches. A titre d'exemple, le projet vise les "restaurants" et "snacks" ainsi que les "débits de boisson" et les "cafés" ou "tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place boissons ou nourriture". Il convient de définir chacune de ces notions de manière à faire apparaître les différences existant entre elles.

L'arrêté en projet doit être revu à la lumière de ces observations.

2. Il convient également de ne pas perdre de vue l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ La déléguée du gouvernement a confirmé qu'il en allait notamment ainsi des différentes zones visées à l'article 1^{er}, et des expressions "équipement d'intérêt collectif ou de service public" et "activité productive".

⁽³⁾ Voy. l'avis 24.779/9, donné le 8 décembre 1995, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet devenu l'arrêté du 11 janvier 1996 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte.

⁽⁴⁾ Moniteur belge du 9 février 1996.

En effet, en ses articles 2, 7°, 6, 15° à 19°, et 7, 8°, cet arrêté dispense certaines modifications d'utilisation, selon le cas, du permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte. Ces dispositions supposent donc qu'en principe, les modifications d'utilisation qu'elles visent nécessitent un permis d'urbanisme.

Tel est en effet actuellement le cas puisqu'en vertu de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, en vigueur, tous les changements d'utilisation sont en principe soumis à permis.

Il n'en n'ira plus ainsi lorsque l'article 33 de l'ordonnance du 18 juillet 2002 et l'arrêté en projet entreront en vigueur. Seules seront alors soumises à permis les modifications d'utilisation énumérées par ce dernier. Or, il ne vise pas les changements d'affectation qui bénéficient des dispenses prévues à l'arrêté du 11 janvier 1996.

Afin que l'arrêté en projet et celui du 11 janvier 1996 n'organisent pas des systèmes contradictoires de permis et de dispenses, l'arrêté du 11 janvier 1996 devrait être modifié afin d'établir la cohérence entre les deux textes.

Article 2

Il y a lieu d'écrire de "noyaux commerciaux" conformément à la version néerlandaise.

Exécutoire

Le dispositif de l'arrêté en projet doit être complété par un article 4 qui désignera le ministre chargé de l'exécution du texte.

Selon l'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, les secrétaires d'Etat régionaux ne font pas partie du Gouvernement. L'exécution de l'arrêté en projet doit donc être confiée à un ministre et non à un secrétaire d'Etat.

.../...

Proposant et signature

Eu égard à l'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, rappelé ci-avant, la mention du secrétaire d'Etat adjoint au ministre-président doit être omise du proposant et le secrétaire d'Etat ne peut signer l'arrêté.

Observations de forme concernant le texte néerlandais

Article 1^{er}

Le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 1^{er} serait mieux rédigé comme suit :

"Een stedenbouwkundige vergunning is vereist in alle gebieden en de administratiegebieden, voor : ".

Au point 3°, il y a lieu d'écrire "frietkraam" au lieu de "frituur", "speelautomatenhal" au lieu de "lunapark", "seksboetiek" au lieu de "seksshop" et "kamers" au lieu de "kamertjes".

Article 2

Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire :

"Een stedenbouwkundige vergunning is bovendien vereist aan de rand van handelscentra en ..., voor de wijziging van gebruik van ...".

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Rechtsgrond en inwerkingtreding

In het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond opgegeven artikel 84, § 1, eerste lid, 5°, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

De thans geldende bepaling legt een stedenbouwkundige vergunning op voor elke wijziging van het gebruik van een goed.

Krachtens artikel 33 van de ordonnantie van 18 juli 2002 wordt deze bepaling evenwel vervangen door een tekst die alleen een vergunning oplegt voor wijzigingen in het gebruik die worden opgesomd in een door de Regering vastgestelde lijst. Het ontworpen besluit strekt ertoe die lijst vast te stellen.

Er mag niet over het hoofd worden gezien dat, overeenkomstig artikel 74, § 1, van de ordonnantie van 18 juli 2002, de datum van inwerkingtreding van artikel 33 van die ordonnantie wordt bepaald door de Regering. Gelet op de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, is dit nog niet het geval.

Het ontworpen besluit kan uiteraard alleen worden goedgekeurd als de Regering vooraf beslist heeft de inwerkingtreding van artikel 33 van de ordonnantie van 18 juli 2002 te bepalen. Bovendien moet er bij de bekendmaking van het ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad voor worden gezorgd dat het besluit niet in werking treedt vóór deze wetsbepaling ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Over die kwestie zie advies 33.908/2/V, gegeven op 28 augustus 2002, door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de lijst met handelingen en werken van openbaar nut waarvoor de stedenbouwkundige vergunningen en de verkavelingsvergunningen afgegeven worden door de gemachtigde ambtenaar".

Wijzigingen van het gebruik waarvoor krachtens het ontworpen besluit een vergunning is vereist.

1. Verscheidene termen die in het ontworpen besluit worden gebruikt, dienen nauwkeurig omschreven te worden. In dat verband wordt erop gewezen dat wanneer eenzelfde concept wordt gebruikt in zowel het ontworpen besluit als in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan ⁽²⁾, dit concept, ter wille van de rechtszekerheid en de samenhang, dezelfde begripsomschrijving behoort te krijgen als die welke staat in de lijst van de belangrijkste termen die gebruikt worden in de stedenbouwkundige voorschriften van het plan of uitdrukkelijk naar die lijst behoort te worden verwezen ⁽³⁾.

Bovendien wordt in het ontworpen besluit met verschillende termen gewerkt om vormen van gebruik aan te duiden die van dezelfde aard of, in elk geval, nauw verwant lijken. In het ontwerp is bij voorbeeld sprake van "restaurant", "snackbar" alsmede van "drankgelegenheid" en "café" of "elke andere zaak waar de mogelijkheid bestaat om ter plaatse te verbruiken, eten of drinken". Elk van die begrippen dient zo te worden omschreven dat de verschillen ertussen tot uiting komen.

Het ontworpen besluit behoort in het licht van deze opmerkingen herzien te worden.

2. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 januari 1996 tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar of van de medewerking van een architect mag evenmin uit het oog worden verloren ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ De gemachtigde van de Regering heeft bevestigd dat zulks onder meer geldt voor de verschillende in artikel 1 bedoelde gebieden en voor de uitdrukkingen "voorzieningen van collectief belang of van openbaar nut" en "productieactiviteiten".

⁽³⁾ Zie advies 24.779/9, gegeven op 8 december 1995 door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van 11 januari 1996 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar of van de medewerking van een architect".

⁽⁴⁾ Belgisch Staatsblad van 9 februari 1996.

De artikelen 2, 7°, 6, 15° tot 19° en 7, 8°, van dat besluit stellen immers bepaalde wijzigingen van het gebruik, naar gelang van het geval, vrij van stedenbouwkundige vergunning, van het advies van de gemachtigde ambtenaar of van de medewerking van een architect. Deze bepalingen gaan er dus van uit dat voor de wijzigingen van het gebruik die zij vermelden, in beginsel een stedenbouwkundige vergunning wordt vereist.

Zulks is thans inderdaad het geval, aangezien krachtens het vigerende artikel 84, § 1, eerste lid, 5°, voor alle wijzigingen van het gebruik in beginsel een vergunning wordt vereist.

Zulks zal niet meer het geval zijn wanneer artikel 33 van de ordonnantie van 18 juli 2002 en het ontworpen besluit in werking zullen treden. Alleen voor de in het laatstgenoemde besluit opgenoemde wijzigingen van gebruik zal dan nog een vergunning zijn vereist. In dit besluit worden evenwel niet de wijzigingen van bestemming vermeld waarvoor de vrijstellingen gelden waarin het besluit van 11 januari 1996 voorziet.

Opdat de regelingen inzake vergunning en vrijstellingen waarin het ontworpen besluit en dat van 11 januari 1996 voorzien niet tegenstrijdig zijn, zou het besluit van 11 januari 1996 zo moeten worden gewijzigd dat de beide teksten een samenhangend geheel vormen.

Artikel 2

In de Franse tekst schrijve men, overeenkomstig de Nederlandse versie, "noyaux commerciaux".

Uitvoeringsbepaling

Het dispositief van het ontworpen besluit moet worden aangevuld met een artikel 4 waarin de minister belast met de uitvoering van de tekst wordt aangewezen.

Volgens artikel 41, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen maken de gewestelijke staatssecretarissen geen deel uit van de Regering. De uitvoering van het ontworpen besluit moet dus worden opgedragen aan een minister en niet aan een staatssecretaris.

Voordrachtformulier en ondertekening

Gelet op artikel 41, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, dat hierboven in herinnering is gebracht, moet de vermelding van de staatssecretaris toegevoegd aan de Minister-President, weggelaten worden uit het voordrachtformulier en mag de staatssecretaris het besluit niet ondertekenen.

Vormopmerkingen betreffende de Nederlandse tekst

Artikel 1

In artikel 1 schrijve men in de inleidende zin :

"Een stedenbouwkundige vergunning is vereist, in alle gebieden ... en de administratiegebieden, voor :".

In onderdeel 3° schrijve men bovendien "frietkraam" in plaats van "frituur", "speelautomatenhal" in plaats van "lunapark", "seksboetiek" in plaats van "seksshop" en "kamers" in plaats van "kamertjes".

.../...

Artikel 2

Men schrijve : "Een stedenbouwkundige vergunning is bovendien vereist aan de rand van handelscentra en ..., voor de wijziging van gebruik ...".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPÉRÉE,
F. DEHOUSSE,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

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

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS