

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.646/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 24 décembre 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 "déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la Commission Royale des Monuments et des Sites ou de l'intervention d'un architecte", a donné le 18 mars 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 34.646/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 december 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 "tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het advies van de gemachtigde ambtenaar, van de gemeente of van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen of van de medewerking van een architect", heeft op 18 maart 2003 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet trouve son fondement pour partie, dans les articles 84, § 2, 117 et 141, § 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, pour partie, dans l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier et, pour partie, dans l'article 4, alinéa 3, de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte.

Parmi les dispositions précitées, l'article 141, § 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée retient plus spécialement l'attention. Cette disposition, avec d'autres articles de l'ordonnance précitée du 29 août 1991 et de l'ordonnance du 4 mars 1993 précitée, a pour objet d'instaurer un régime nouveau de permis unique en matière d'urbanisme et de conservation du patrimoine. A ce propos, il convient de rappeler que ce nouveau régime de permis unique est établi par les dispositions suivantes de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme ⁽¹⁾ :

- l'article 33, 2° et 3°, qui modifie l'article 84 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme;
- l'article 44, qui remplace l'intitulé de la section IX du chapitre III, du titre III de la même ordonnance;
- l'article 45, qui remplace l'article 139 de la même ordonnance;
- l'article 46, 2°, qui modifie l'article 140 de la même ordonnance;
- l'article 47, qui remplace l'article 141 de la même ordonnance;
- l'article 48, 1°, qui modifie l'article 142 de la même ordonnance;
- les articles 68 à 71, qui modifient les articles 12, 14, 27, 37 et 42 de l'ordonnance du 4 mars 1993;

⁽¹⁾ Cette ordonnance modifie par ailleurs l'ordonnance du 4 mars 1993 précitée ainsi que l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

- l'article 72, qui modifie l'article 14 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement.

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 ces différentes dispositions modificatives. En l'état des textes publiés au Moniteur belge, ceci n'est pas encore le cas ⁽²⁾.

Par conséquent, l'adoption de l'arrêté en projet, en tout cas dans la mesure où celui-ci participe à la mise en oeuvre du nouveau régime de permis unique et où il se fonde sur l'article 141, § 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 ne pourra intervenir que si le Gouvernement a préalablement décidé de l'entrée en vigueur des articles précités 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 ces dispositions législatives ⁽³⁾.

⁽²⁾ L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 fixant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, fixe la date d'entrée en vigueur des seuls articles 33, 1^o, et 45 (à l'exception du 3^o de l'article 139 de l'ordonnance du 29 août 1991 tel que modifié par l'ordonnance du 18 juillet 2002). Ces dispositions sont entrées en vigueur, conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté du 12 décembre 2002, le 17 janvier 2003, date de la publication de cet arrêté au Moniteur belge.

⁽³⁾ 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", ainsi que l'avis 34.211/4, donné le 27 novembre 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme".

2. En son article 21, l'arrêté en projet tend à exécuter l'article 141, § 3, nouveau de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée, qui habilite notamment le Gouvernement à arrêter, après avoir recueilli l'avis de la Commission royale des Monuments et des Sites de la Région de Bruxelles-Capitale, la liste des actes et travaux relatifs à un immeuble classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde qui, en raison de leur minime importance, ne requièrent ni l'avis du collège des bourgmestre et échevins ni l'avis de la Commission royale des Monuments et des Sites de la Région de Bruxelles-Capitale.

S'il est vrai que ledit article 141, § 3, n'est pas encore en vigueur ⁽⁴⁾, il n'en demeure pas moins que lorsqu'elle entend la mettre en oeuvre, le Gouvernement est tenu d'en respecter les termes, en ce compris la formalité préalable qu'elle prévoit.

Il ressort des documents communiqués au Conseil d'Etat que l'avis de la Commission royale des Monuments et des Sites de la Région de Bruxelles-Capitale a été sollicité et émis le 8 mai 2002 sur l'avant-projet de l'arrêté examiné.

Il y a lieu de viser cet avis au préambule.

3. Il résulte de l'article 84, § 2, de l'article 117 et de l'article 141, § 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée ainsi que de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, de l'ordonnance du 4 mars 1993 précitée, que des travaux ou des actes ne peuvent être dispensés du permis d'urbanisme ou de l'avis conforme du fonctionnaire délégué qu'en raison de la "minime importance" de ces travaux ou actes.

On peut se demander si cette condition est remplie dans tous les cas. Ainsi, à titre d'exemples, l'article 3 énumère, parmi les actes et travaux en voirie dispensés de permis d'urbanisme, "la pose, le renouvellement ou le léger déplacement des dispositifs d'évacuation d'eau tels que (...) (des) collecteurs de moins de 1,25 mètre de diamètre intérieur", ou encore "la pose, le renouvellement ou le léger déplacement des câbles, conduites et canalisations situés dans l'espace public", sans davantage de précision. Dans certains cas, la réalisation de tels travaux ne pourra être qualifiée de "travaux de minime importance".

⁽⁴⁾ Voy. l'observation générale 1.

Par ailleurs, le même article considère que le déplacement de ces dispositifs d'évacuation d'eau ainsi que des câbles, conduites et canalisations constitue un travail de minime importance, lorsque le déplacement est "léger". Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi un déplacement important de ces dispositifs d'évacuation d'eau ainsi que des câbles, conduites et canalisations requerrait un permis d'urbanisme, alors que la pose ou le renouvellement de ces mêmes infrastructures en seraient dispensés ⁽⁵⁾.

Dans le même ordre d'idées et à titre d'exemple également, l'on relève que selon l'article 15, 1°, en projet, sont dispensés selon le cas de l'avis du fonctionnaire délégué ou de l'"avis de la commune", "les actes et travaux pour lesquels un règlement d'urbanisme impose un permis, alors qu'il n'est pas imposé par l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme". Or, le Gouvernement ne peut préjuger de ce que tout acte ou tous travaux pour lequel un règlement d'urbanisme imposerait ou imposera un permis pourront être qualifiés d'"actes et travaux de minime importance".

4. Sous peine de violer le principe de l'égalité devant la loi, les distinctions qui résultent de l'arrêté en projet entre les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de l'"avis de la commune" ou de l'intervention d'un architecte et ceux qui ne bénéficient pas d'une telle dispense doivent reposer sur des critères justifiés par des motifs pertinents au regard des objectifs qui doivent être poursuivis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ⁽⁶⁾. Il appartient au Gouvernement d'être en mesure de justifier les différences de traitement opérées.

⁽⁵⁾ Sur cette question, voyez l'avis 24.779/9, donné le 8 décembre 1995, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté 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", devenu l'arrêté du 11 janvier 1996.

⁽⁶⁾ Ibidem.

5. Plusieurs des termes qu'utilise l'arrêté en projet demandent à être définis de manière précise. Il en va notamment ainsi des notions de "commerce", d'"activité productive", de "logement", d'"équipement d'intérêt collectif ou de service public", d'"entreprise de service intellectuel exercée de manière isolée", de "personnel d'exécution", de "constructions accessoires", d'"équipement à usage domestique", de "dispositifs techniques ou décoratifs usuels à usage domestique", de "zone de parcs ou de cimetière", ou encore de "zone restreinte, générale ou élargie".

Lorsqu'un concept utilisé dans l'arrêté en projet l'est également dans les prescriptions urbanistiques du plan régional d'affectation du sol ou dans le règlement régional d'urbanisme, 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 ⁽⁷⁾ ou le règlement régional d'urbanisme.

De manière générale, il convient de s'assurer de la cohérence entre ces différents instruments juridiques.

6. L'arrêté en projet contient plusieurs énumérations qui figurent, entre parenthèses à titre exemplatif de notions elles-mêmes peu précises et non définies ⁽⁸⁾.

Cette manière de s'exprimer ne convient pas dans un texte réglementaire. Il appartient au Gouvernement de mentionner tous les éléments qu'il souhaite viser dans les énumérations qu'il prévoit.

7. Les intitulés d'un texte normatif et de ses subdivisions tels les titres, chapitres, sections et sous-sections, n'ont pas, eux-mêmes, de valeur normative.

⁽⁷⁾ Ibidem.

⁽⁸⁾ Voy. notamment l'article 8, 2°, l'article 14, 1°, a), et 3°, et l'article 21, 1°, f), 5°, 8° et 10°.

Ils ne peuvent donc comporter de règles qui ne se retrouvent par ailleurs dans le dispositif lui-même du texte. Il s'ensuit que, par exemple, l'intitulé d'un titre ou d'un chapitre ne peut en définir le champ d'application. C'est à une disposition qui figurera en tête de la subdivision concernée qu'il appartient d'en définir le champ d'application.

Au regard de la règle ainsi rappelée, l'arrêté en projet est sujet à critique. En effet, la plupart des intitulés des subdivisions du texte entendent définir le champ d'application de celles-ci, sans qu'une disposition de la subdivision elle-même ne le définisse.

Le texte en projet doit être complété de sorte qu'une disposition insérée en tête de chaque subdivision en précise le champ d'application.

*
* *

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

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Il résulte de l'article 20 du projet que celui-ci a également pour objet de dispenser certains actes et travaux de l'avis de la commission de concertation.

L'intitulé devrait être complété afin de le faire apparaître clairement.

.../...

Dispositif

Article 4

En sa phrase liminaire, la disposition en projet précise que les actes et travaux qu'elle énumère sont dispensés de permis pour autant notamment "que de par leur répétition sur la longueur d'une voirie, ils ne perdent (pas) leur caractère de minime importance".

Ce procédé n'est pas adéquat.

En effet, alors que l'article 84, § 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée impose au Gouvernement de déterminer lui-même quels sont les actes et travaux qui, en raison de leur minime importance, ne sont pas soumis à permis, dans l'article examiné, le Gouvernement se contente de définir ces travaux en se référant à cette même notion de "minime importance" ⁽⁹⁾.

Article 5

L'article 33 de l'ordonnance du 18 juillet 2002 a modifié l'article 84 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée. Comme mentionné ci-avant, cette nouvelle disposition est entrée partiellement en vigueur le 17 janvier 2003 ⁽¹⁰⁾.

Tel qu'ainsi modifié, l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, soumet à permis d'urbanisme notamment les changements d'utilisation de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux mais pour autant qu'elle figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement.

⁽⁹⁾ Sur cette question, voyez l'avis 24.779/9, donné le 8 décembre 1995, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté 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", devenu l'arrêté du 11 janvier 1996.

⁽¹⁰⁾ Voyez supra, note infrapaginale n° 2.

Le Gouvernement a fixé cette liste par arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

Les seuls changements d'utilisation soumis à permis sont ceux énumérés à cet arrêté.

Dans cette mesure, la section de législation n'aperçoit pas la logique et la cohérence du 2° de la disposition à l'examen qui dispense de permis d'urbanisme les travaux de transformation intérieurs ou les travaux d'aménagement de locaux pour autant notamment qu'ils "ne s'accompagnent pas d'un changement d'utilisation".

Il serait plus adéquat et plus conforme au nouvel article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de prévoir que les travaux concernés sont dispensés de permis pour autant qu'ils "ne s'accompagnent pas d'un changement d'utilisation soumis à permis" ⁽¹¹⁾.

Article 8

Au 3°, la signification des mots "certaines pièces d'un bien" n'apparaît pas clairement : suffit-il de deux pièces ? L'hypothèse où toutes les pièces d'un bien seraient concernées sauf une est-elle visée ? Entend-on ne viser que certaines pièces déterminées ?

Cette disposition devrait être précisée afin de faire apparaître clairement l'intention de l'auteur du projet.

La même observation vaut pour l'article 21, 1°, f), du projet.

⁽¹¹⁾ L'article 9 de l'arrêté en projet fait d'ailleurs mention, en son 4° de la "modification de l'utilisation soumise à permis".

Article 10

Pour les motifs déjà exposés dans l'observation relative à l'article 5, il convient de faire mention de la "modification de l'utilisation soumise à permis" et non de la "modification de l'utilisation".

Article 14

1. L'alinéa 1^{er}, 10°, dispense de permis "les aménagements conformes à une destination de zone de parcs ou de cimetière, à savoir la modification du revêtement des chemins, le placement et le remplacement de bancs, tables, poubelles, bacs à plantation, la restauration des berges des étangs et rivières ou la modification du niveau ou du débit des eaux des étangs et rivières".

Il résulte en même temps de l'article 15, 13°, que sont dispensés de l'avis du fonctionnaire délégué ou de la commune -mais non, par hypothèse, de permis- "les aménagements conformes à une destination de zone de parcs ou de cimetière, à savoir le tracé des chemins, le placement et le remplacement de dispositifs d'éclairage public".

Telles qu'elles sont rédigées et parce qu'elles retiennent toutes les deux le même critère des "aménagements conformes à une destination de zone de parcs ou de cimetière", ces deux dispositions sont source de confusion et d'insécurité juridique.

Si l'intention est, dans une zone de parc ou dans une zone de cimetière, de dispenser de permis d'urbanisme certaines catégories d'actes et travaux, et de dispenser de l'avis du fonctionnaire délégué ou de la commune d'autres catégories d'actes et travaux, les dispositions concernées devraient être rédigées afin de faire apparaître clairement cette intention.

Par exemple, l'article 14, alinéa 1^{er}, 10°, pourrait être rédigé comme suit :

"10° dans une zone de parcs ou de cimetière, la modification du revêtement des chemins, le placement et le remplacement de bancs, tables, poubelles, bacs à plantation, la restauration des berges des étangs et rivières ou la modification du niveau ou du débit des eaux des étangs et rivières;"

.../...

Et l'article 15, 13°, pourrait être rédigé comme suit :

"13° dans une zone de parcs ou de cimetière, à savoir le tracé des chemins, le placement et le remplacement de dispositifs d'éclairage public;"

2. Les 16° et 17° ne font pas suite aux 1° à 15°, mais constituent les subdivisions de l'alinéa 2 de l'article 14, dont la phrase liminaire se situe en suite du 15° de l'alinéa 1^{er}.

Sous réserve de l'observation précédente, il convient donc de remplacer le "16°" et le "17°", respectivement par "1°" et "2°".

Article 15

Concernant le 13°, il est renvoyé à l'observation 1 relative à l'article 14.

Article 20

La section de législation se demande si cette disposition a bien sa place dans la section 3 du chapitre VII du titre II, où elle est située. En effet, sous réserve de l'observation générale 7, il résulte des intitulés de ces titre, chapitre et section que cette dernière a trait exclusivement aux actes et travaux relatifs à des enseignes et des publicités, réalisés sur des biens ne faisant pas l'objet d'une mesure de protection, et qui sont dispensés de l'intervention d'un architecte.

Or, telle qu'elle est rédigée, cette disposition laisse entendre que ce sont tous les actes et travaux visés au titre II, relatifs à un bien inscrit à l'inventaire visé à l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 4 mars 1993 précitée, qui sont dispensés de l'avis de la commission de concertation, lorsqu'ils sont dispensés de l'avis du fonctionnaire délégué ou de l'avis de la commune.

.../...

Si la disposition doit effectivement être comprise dans le sens qui vient d'être décrit, il convient alors de la faire figurer dans un chapitre VIII nouveau intitulé "Actes et travaux ayant trait à un bien inscrit à l'inventaire du patrimoine immobilier". Ce chapitre comportera deux dispositions : l'une en définira le champ d'application, l'autre, reproduira l'article 20 du projet.

Article 22

Cet article se borne à reproduire la teneur de l'article 141, § 3, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991. Il doit dès lors, dans cette mesure, être omis.

Article 24

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale 1, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif la disposition examinée déroge à la règle générale selon laquelle les textes législatifs et réglementaires entrent en vigueur le dixième jour suivant celui de leur publication au Moniteur belge.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond gedeeltelijk aan de artikelen 84, § 2, 117 en 141, § 3, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, gedeeltelijk aan artikel 4, § 1, van de ordonnantie van 4 maart 1993 inzake het behoud van het onroerend erfgoed en gedeeltelijk aan artikel 4, derde lid, van de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect.

Van de voormelde bepalingen houdt meer bepaald artikel 141, § 3, van de voornoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 de aandacht gaande. Deze bepaling heeft, evenals andere artikelen van de voornoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 en van de voornoemde ordonnantie van 4 maart 1993, tot doel een nieuwe regeling voor een eenvormige vergunning inzake stedenbouw en behoud van het erfgoed in te voeren. In dit verband dient er te worden aan herinnerd dat deze nieuwe regeling voor een eenvormige vergunning vastgelegd wordt bij de volgende bepalingen van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw ⁽¹⁾ :

- artikel 33, 2° en 3°, dat artikel 84 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw wijzigt;
- artikel 44, dat het opschrift van titel III, hoofdstuk III, afdeling IX, van dezelfde ordonnantie vervangt;
- artikel 45, dat artikel 139 van dezelfde ordonnantie vervangt;
- artikel 46, 2°, dat artikel 140 van dezelfde ordonnantie wijzigt;
- artikel 47, dat artikel 141 van dezelfde ordonnantie vervangt;
- artikel 48, 1°, dat artikel 142 van dezelfde ordonnantie wijzigt;

⁽¹⁾ Deze ordonnantie wijzigt voorts de voormelde ordonnantie van 4 maart 1993, alsmede de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

- de artikelen 68 tot 71, die de artikelen 12, 14, 27, 37 en 42 van de ordonnantie van 4 maart 1993 wijzigen;
- artikel 72, dat artikel 14 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen wijzigt.

Overeenkomstig artikel 74, § 1, van de ordonnantie van 18 juli 2002 wordt de datum van de inwerkingtreding van deze verschillende wijzigingsbepalingen bepaald door de Regering. In de stand van de in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte teksten, is zulks nog niet het geval ⁽²⁾.

Bijgevolg kan het ontworpen besluit, in ieder geval in zoverre het bijdraagt tot de totstandkoming van de nieuwe regeling voor een eenvormige vergunning en het gegrond is op artikel 141, § 3, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, alleen worden goedgekeurd als de Regering vooraf beslist heeft de inwerkingtreding van de voornoemde artikelen 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 die wetgevende bepalingen ⁽³⁾.

⁽²⁾ Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2002 tot vaststelling van de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de ordonnantie van 18 juli 2002 houdende wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw bepaalt alleen de datum van inwerkingtreding van de artikelen 33, 1°, en 45 (met uitzondering van onderdeel 3° van artikel 139 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals het gewijzigd is bij de ordonnantie van 18 juli 2002). Deze bepalingen zijn, overeenkomstig artikel 1 van het besluit van 12 december 2002, in werking getreden op 17 januari 2003, de datum van bekendmaking van dat besluit in het Belgisch Staatsblad.

⁽³⁾ Over deze vraag zie advies 33.908/2, 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", alsook advies 34.211/4, gegeven op 27 november 2002, door de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de aan een stedenbouwkundige vergunning onderworpen wijzigingen van gebruik".

2. Artikel 21 van het ontworpen besluit strekt ertoe het nieuwe artikel 141, § 3, van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991 uit te voeren, dat de Regering onder meer machtigt, na het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te hebben ingewonnen, de lijst vast te stellen van de handelingen en werken aan een beschermd goed of aan een op de bewaarijst ingeschreven goed waarvoor, wegens hun geringe omvang, noch het advies van het college van burgemeester en schepenen noch het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vereist is.

Artikel 141, § 3, is weliswaar nog niet van kracht ⁽⁴⁾, maar dit neemt niet weg dat de Regering ertoe gehouden is, wanneer ze de bedoeling heeft de ordonnantie toe te passen, om de bepalingen ervan, waaronder het voorafgaande vormvereiste waarin het voorziet, na te leven.

Uit de aan de Raad van State medegedeelde documenten blijkt dat de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het onderzochte voorontwerp van besluit om advies verzocht is en op 8 mei 2002 advies uitgebracht heeft.

In de aanhef dient naar dat advies te worden verwezen.

3. Uit artikel 84, § 2, artikel 117 en artikel 141, § 3, van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991 en artikel 4, § 1, vierde lid, van de voornoemde ordonnantie van 4 maart 1993 blijkt dat werken of handelingen niet mogen worden vrijgesteld van de stedenbouwkundige vergunning of van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, dan wegens de "geringe omvang" van die werken of handelingen.

⁽⁴⁾ Zie algemene opmerking 1.

De vraag rijst of aan die voorwaarde in alle gevallen voldaan is. Zo bijvoorbeeld somt artikel 3 op als handelingen en werken aan wegen vrijgesteld van de stedenbouwkundige vergunning, "de plaatsing, vernieuwing of geringe verplaatsing van de inrichtingen voor waterafvoer zoals (...) collectoren van minder dan 1,25 m binnendiameter", of verder "de plaatsing, vernieuwing of geringe verplaatsing van kabels, buizen en leidingen die zich in de openbare ruimte bevinden", zonder verdere verduidelijking. In bepaalde gevallen kan de uitvoering van zulke werkzaamheden niet worden omschreven als "werken van geringe omvang".

Bovendien wordt in hetzelfde artikel gesteld dat de verplaatsing van de inrichtingen voor waterafvoer en van kabels, buizen en leidingen een werk van geringe omvang is wanneer de verplaatsing "gering" is. De Raad van State ziet niet in waarom voor een aanzienlijke verplaatsing van die inrichtingen voor waterafvoer en van kabels, buizen en leidingen, een stedenbouwkundige vergunning vereist zou zijn, terwijl voor de plaatsing of vernieuwing van diezelfde voorzieningen er geen zou hoeven ⁽⁵⁾.

In dezelfde gedachtegang en eveneens bij wijze van voorbeeld wordt erop gewezen dat volgens het ontworpen artikel 15, 1°, vrijgesteld zijn, naargelang het geval, van het advies van de gemachtigde ambtenaar of "van de gemeente", "de handelingen en werken waarvoor een vergunning wordt opgelegd door een stedenbouwkundige verordening, terwijl zulk een vergunning niet wordt opgelegd door de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de steenbouw". De Regering mag er evenwel niet van uitgaan dat handelingen of werken waarvoor bij een stedenbouwkundige verordening een vergunning zou of zal worden opgelegd, kunnen worden aangemerkt als "handelingen en werken van geringe omvang".

⁽⁵⁾ Over deze kwestie zie advies 24.779/9, gegeven op 8 december 1995, door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het éénsluitend advies van de gemachtigde ambtenaar of van de medewerking van een architect", dat het besluit van 11 januari 1996 geworden is.

4. Om te voorkomen dat het beginsel van de gelijkheid voor de wet wordt geschonden, dienen de verschillen die uit het ontworpen besluit blijken en die voorkomen tussen enerzijds de handelingen en werken vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning, het advies van de gemachtigde ambtenaar, "het advies van de gemeente" of de medewerking van een architect en anderzijds de werken en handelingen die niet een dergelijke vrijstelling genieten, op criteria te steunen die gerechtvaardigd worden door motieven die ter zake dienend zijn uit het oogpunt van de doelstellingen die nagestreefd moeten worden inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening ⁽⁶⁾.

5. Verschillende termen die gebruikt worden in het ontworpen besluit dienen nauwkeurig omschreven te worden. Dit is inzonderheid het geval met de begrippen "handelszaak", "productieactiviteit", "woning", "voorziening van collectief belang of van openbare diensten", "op geïsoleerde wijze uitgevoerde onderneming voor intellectuele dienstverlening", "uitvoeringspersoneel", "bijgebouwen", "voorzieningen voor huishoudelijk gebruik", "technisch of decoratief materieel voor huishoudelijk gebruik", "park- of begraafplaatsgebied" of nog "beperkt, algemeen of uitgebreid gebied".

Wanneer eenzelfde concept gebruikt wordt in zowel het ontworpen besluit als in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan of in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening, behoort dit concept ter wille van de rechtszekerheid en de samenhang dezelfde begripsomschrijving te krijgen als die welke staat in de lijst der belangrijkste termen die gebruikt worden in de stedenbouwkundige voorschriften van het plan ⁽⁷⁾ of in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

In het algemeen dient te worden gezorgd voor samenhang tussen deze verschillende juridische instrumenten.

⁽⁶⁾ Ibidem.

⁽⁷⁾ Ibidem.

6. Het ontworpen besluit bevat verschillende opsommingen tussen haakjes, die worden gegeven ter illustratie van begrippen, die zelf niet erg precies zijn en niet omschreven worden ⁽⁸⁾.

Deze wijze van formulering past niet in een regelgevende tekst. Wanneer de Regering een opsomming geeft, behoort zij alle zaken te vermelden waarop zij doelt.

7. De opschriften van een regelgevende tekst en de onderverdelingen ervan zoals titels, hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen, hebben zelf geen regelgevende waarde.

Ze mogen dus geen regels bevatten die niet reeds in het dispositief zelf van de tekst opgenomen zijn. Hieruit volgt dat bijvoorbeeld in het opschrift van een titel of van een hoofdstuk niet het toepassingsgebied ervan mag worden omschreven. Het toepassingsgebied dient te worden omschreven in een bepaling die vooraan in de betrokken onderverdeling opgenomen wordt.

In het licht van de evengenoemde regel is het ontworpen besluit vatbaar voor kritiek. De meeste opschriften van de onderverdelingen van de tekst strekken er immers toe het toepassingsgebied van deze onderverdelingen te omschrijven, zonder dat een bepaling van de onderverdeling zelf dit toepassingsgebied omschrijft.

De ontworpen tekst dient zo te worden aangevuld dat het toepassingsgebied omschreven wordt in een bepaling die vooraan in elke onderverdeling ingevoegd wordt.

*

* *

⁽⁸⁾ Zie meer bepaald artikel 8, 2°, artikel 14, 1°, a), en 3°, en artikel 21, 1°, f), 5°, 8° en 10°.

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

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Uit artikel 20 van het ontwerp blijkt dat het ontwerp eveneens ertoe strekt bepaalde handelingen en werken vrij te stellen van het advies van de overlegcommissie.

Het opschrift dient te worden aangevuld om dit duidelijk aan te geven.

Dispositief

Artikel 4

In de inleidende zin van de ontworpen bepaling wordt gesteld dat de handelingen en werken die erin worden opgesomd worden vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning, "voor zover zij door hun herhaling over de lengte van de weg, hun karakter van geringe omvang niet verliezen".

Deze werkwijze is niet adequaat.

Hoewel volgens artikel 84, § 2, van de voormelde ordonnantie van 29 augustus 1991 de Regering zelf de lijst dient vast te stellen van de werken en handelingen waarvoor, wegens hun geringe omvang, geen vergunning vereist is, neemt ze er in het voorliggende artikel namelijk genoeg mee deze werken te omschrijven onder verwijzing naar datzelfde begrip "geringe omvang" ⁽⁹⁾ .

Artikel 5

Artikel 33 van de ordonnantie van 18 juli 2002 heeft artikel 84 van de voornoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 gewijzigd. Zoals hierboven is vermeld, is deze nieuwe bepaling gedeeltelijk in werking getreden op 17 januari 2002 ⁽¹⁰⁾ .

Het aldus gewijzigde artikel 84, § 1, eerste lid, 5°, schrijft een stedenbouwkundige vergunning voor, onder meer als het gebruik van een goed geheel of gedeeltelijk gewijzigd wordt, zelfs als die wijziging geen werken vereist, maar voor zover ze is opgenomen in een door de Regering vastgestelde lijst.

De Regering heeft die lijst opgemaakt bij besluit van 12 december 2002 betreffende de aan een stedenbouwkundige vergunning onderworpen wijzigingen van gebruik.

De enige wijzigingen van gebruik waarvoor een vergunning vereist is, worden opgesomd in dit besluit.

⁽⁹⁾ Over deze kwestie zie advies 24.779, gegeven op 8 december 1995, door de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het éénsluitend advies van de gemachtigde ambtenaar of van de medewerking van een architect", dat het besluit van 11 januari 1996 geworden is.

⁽¹⁰⁾ Zie supra, voetnoot nr. 2.

In dit opzicht is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de logische samenhang is van onderdeel 2° van de onderzochte bepaling waarbij vrijstelling van een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de verbouwingswerken binnen het gebouw of de werken voor de geschiktmaking van de lokalen voor zover ze "niet gepaard gaan met een vergunning voor de verandering van gebruik of van bestemming".

Het zou adequater en meer conform het nieuwe artikel 84, § 1, eerste lid, 5°, zijn te bepalen dat de betrokken werken vrijgesteld zijn van een vergunning voor zover die werken "niet gepaard gaan met een vergunning voor de verandering van gebruik of van bestemming" ⁽¹¹⁾.

Artikel 8

De betekenis van de woorden "bepaalde kamers van een goed" in onderdeel 3° is niet duidelijk : zijn twee kamers voldoende ? Wordt het geval bedoeld waarin het zou gaan om alle kamers van een goed, behalve één ? Worden alleen maar enkele welbepaalde kamers bedoeld ?

Die bepaling zou moeten worden gepreciseerd om de bedoeling van de steller van het ontwerp te verduidelijken.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 21, 1°, f), van het ontwerp.

Artikel 10

Om de redenen die reeds uiteengezet zijn in de opmerking betreffende artikel 5, dienen de woorden "aan vergunning onderworpen wijziging van gebruik" te worden gebezigd en niet "wijziging van gebruik".

⁽¹¹⁾ In onderdeel 4° van artikel 9 van het ontworpen besluit wordt trouwens melding gemaakt van "de wijziging van het aan vergunning onderworpen gebruik".

Artikel 14

1. In het eerste lid, 10°, worden van een vergunning vrijgesteld, "de inrichtingen overeenkomstig een bestemming van park- of begraafplaatsgebied, te weten de wijziging van het wegdek, de plaatsing en de vervanging van banken, tafels, vuilnisbakken, plantenbakken, de restauratie van de oevers van vijvers en rivieren of de wijziging van het waterniveau of debiet van vijvers en rivieren".

Uit artikel 15, 13°, blijkt terzelfder tijd dat vrijgesteld worden van het advies van de gemachtigde ambtenaar of van dat van de gemeente - maar niet, in voorkomend geval, van een vergunning - "de ordeningen overeenkomstig een bestemming van park- of begraafplaatsgebied, namelijk het tracé van de wegen, de plaatsing en de vervanging van openbare verlichtingsinstallaties".

Deze twee bepalingen geven in hun huidige redactie en doordat ze beide steunen op hetzelfde criterium, namelijk "de ordeningen overeenkomstig een bestemming van park- of begraafplaatsgebied", aanleiding tot verwarring en rechtsonzekerheid.

Indien het de bedoeling is om in een park- of begraafplaatsgebied bepaalde categorieën van handelingen en werken vrij te stellen van een stedenbouwkundige vergunning en andere categorieën van handelingen en werken vrij te stellen van het advies van de gemachtigde ambtenaar of van dat van de gemeente, dienen de betrokken bepalingen zo te worden gesteld dat deze bedoeling duidelijk tot uiting komt.

Artikel 14, eerste lid, 10°, bijvoorbeeld, zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"10° in een park- of begraafplaatsgebied, de wijziging van het wegdek, de plaatsing en de vervanging van banken, tafels, vuilnisbakken, plantenbakken, de restauratie van de oevers van vijvers en rivieren of de wijziging van het waterniveau of debiet van vijvers en rivieren;"

En artikel 15, 13°, zou als volgt kunnen worden geformuleerd :

"13° in een park- of begraafplaatsgebied, namelijk het tracé van de wegen, de plaatsing en de vervanging van openbare verlichtingsinstallaties;"

2. De onderdelen 16° en 17° volgen niet op de onderdelen 1° tot 15°, maar vormen de onderverdelingen van het tweede lid van artikel 14, waarvan de inleidende zin volgt op onderdeel 15° van het eerste lid.

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerking, dienen dus "16°" en "17°" respectievelijk door "1" en "2" te worden vervangen.

Artikel 15

Wat onderdeel 13° betreft, wordt verwezen naar opmerking 1 betreffende artikel 14.

Artikel 20

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of deze bepaling wel thuishoort in deel 3 (lees : afdeling) van hoofdstuk VII van titel II, waar ze opgenomen is. Onder voorbehoud van algemene opmerking 7, blijkt immers uit het opschrift van die titel, dat hoofdstuk en die afdeling dat deze afdeling uitsluitend betrekking heeft op handelingen en werken betreffende reclame en uithangborden op goederen ten aanzien waarvan geen beschermingsmaatregel worden genomen en waarvoor de medewerking van een architect niet vereist is.

Zoals deze bepaling geredigeerd is, doet ze evenwel uitschijnen dat alle handelingen en werken bedoeld in titel II, betreffende een goed opgenomen in de inventaris waarvan sprake is in artikel 4, § 1, van de voormelde ordonnantie van 4 maart 1993, vrijgesteld zijn van het advies van de overlegcommissie, wanneer ze vrijgesteld zijn van het advies van de gemachtigde ambtenaar of van dat van de gemeente.

Indien de bepaling werkelijk dient te worden opgevat zoals net omschreven is, dient ze te worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk VIII met als opschrift "Handelingen en werken betreffende een goed opgenomen in de inventaris van het onroerend erfgoed". Dat hoofdstuk zal twee bepalingen bevatten : in de ene zal het toepassingsgebied ervan worden omschreven, in het andere zal artikel 20 van het ontwerp worden opgenomen.

Artikel 22

In dit artikel wordt alleen de inhoud van artikel 141, § 3, derde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 weergegeven. In dat opzicht dient het bijgevolg te vervallen.

Artikel 24

Afgezien van wat gesteld is in algemene opmerking 1, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk om welke reden de voorliggende bepaling afwijkt van de algemene regel dat wets- en verordeningsbepalingen in werking treden op de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

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,

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 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 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