

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.112/4

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 5 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "déterminant les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme dispensés de l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgente", a donné le 25 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Le texte en projet est dépourvu d'incidence budgétaire. Il ne doit pas être soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des finances.

Cet avis ne doit donc pas être visé au préambule.

Observations générales

1. L'arrêté en projet a pour objet de déterminer les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme dispensés de l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgente, ce en vertu de l'article 108 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, modifié par l'ordonnance du 19 février 2004. Bien que son intitulé ne le reflète pas et qu'il devrait dès lors être complété pour le faire clairement apparaître, il a aussi pour objet de déterminer les actes et travaux qui sont dispensés de la visite de contrôle et de l'attestation de conformité du Service incendie et d'aide médicale urgente, ce, en exécution de l'article 152^{sexies} de la même ordonnance, remplacé par l'ordonnance du 19 février 2004.

Selon l'article 2 du projet les mêmes actes et travaux sont dispensés tant de l'avis préalable du service d'incendie et d'aide médicale urgente que de la visite de contrôle et de l'attestation de conformité.

Or, une distinction s'impose entre ces différentes procédures.

.../...

En effet, selon l'article 108, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991, le Gouvernement peut dispenser de l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgente les seuls actes et travaux "de minime importance". Pour sa part, l'article 152^{sexies} de cette ordonnance permet au Gouvernement de dispenser certains actes et travaux de la visite de contrôle du même Service, visite sanctionnée par une attestation de (non-)conformité, sans que cette possibilité de dispense soit pour autant limitée aux actes et travaux "de minime importance" ⁽¹⁾.

Concernant l'article 2 du projet, dans la mesure où il entend dispenser des actes et travaux de l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgent, l'on peut se demander si la condition de "minime importance" est remplie dans tous les cas. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 2 vise notamment "la construction, les transformations et les modifications d'immeubles affectés exclusivement à un seul logement unifamilial". Or, il paraît difficile de considérer que toute transformation ou modification de pareil immeuble revêt, par nature, un caractère de minime importance. Tel n'est en tout cas pas le cas de la construction d'un tel immeuble.

Par ailleurs, dans plusieurs de ses dispositions, l'arrêté en projet distingue les actes et travaux non pas en fonction de leur nature et de leur importance, mais selon qu'ils concernent selon le cas, un immeuble de logement unifamilial ou non, ou un établissement accessible ou non au public.

⁽¹⁾ Sur l'obligation imposée au Gouvernement de se limiter à des "actes et travaux de minime importance", voy. en ce qui concerne d'autres types de dispense, l'avis 24.779/9, donné le 8 décembre 1995, par la section de législation du Conseil d'État 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; voy. aussi l'avis 34.646/4, donné le 18 mars 2003, 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", devenu l'arrêté du 12 juin 2003.

Or, la section de législation n'aperçoit pas comment des travaux ayant un même objet et étant de même nature et ampleur, pourraient revêtir - ou non - un caractère de minime importance selon que le bien concerné est un logement unifamilial ou non, ou selon qu'ils concernent ou non un établissement accessible au public ⁽²⁾.

Dans le même ordre d'idées et à titre d'exemple également, l'on relève que selon l'article 2, 2°, en projet, sont dispensés de l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente "les installations provisoires, événementielles ou saisonnières (...)". Or, le Gouvernement ne peut préjuger de ce que toute installation provisoire, événementielle ou saisonnière peut, voire doit, être qualifiée d'"acte et travaux de minime importance".

En conclusion sur la présente observation et sous réserve des observations qui suivent, il convient de distinguer, dans l'arrêté en projet, d'une part, les actes et travaux dispensés de l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgente en raison de leur minime importance et, d'autre part, les actes et travaux dispensés de la visite de contrôle et de l'attestation de (non-) conformité, qui, n'étant pas limités aux actes et travaux de minime importance, pourront être plus nombreux que les précédents.

2. 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 des formalités requises en matière d'incendie 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 ⁽³⁾. Il appartient au Gouvernement d'être en mesure de justifier les différences de traitement opérées.

⁽²⁾ La notion même d'établissement "accessible ou non au public" apparaît curieuse dès lors que selon l'article 1^{er} du projet, cette notion est définie en fonction de la superficie de plancher concernée.

⁽³⁾ Ibidem.

3. 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'"activités productives", d'"installations événementielles ou saisonnières", d'"équipement à usage domestique", d'"équipements récréatifs ou décoratifs".

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 ⁽⁴⁾ ou le règlement régional d'urbanisme.

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

À ce propos, la mention des glossaires précités, au préambule de l'arrêté en projet, ne peut suffire. En effet, d'une part, les mentions qui figurent au préambule n'ont pas valeur réglementaire de sorte qu'elles ne peuvent avoir pour effet de rendre applicables les glossaires concernés au texte en projet. D'autre part et en tout état de cause, ces glossaires et les arrêtés qui les contiennent ne peuvent être mentionnés au préambule, puisqu'ils ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet et ne sont pas modifiés ni abrogés par celui-ci.

Observations particulières

Préambule

Pour les raisons mentionnées à l'observation générale 3, les alinéas 2 à 6 du préambule doivent être omis.

⁽⁴⁾ Ibidem.

Article 2

L'article 33 de l'ordonnance du 18 juillet 2002 a modifié l'article 84 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée.

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.

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.

Pour cette raison, au 7° de la disposition à l'examen, il convient de viser les seuls changements d'utilisation soumis à permis ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Pour une observation dans un sens similaire, voy. l'avis 34.646/4 déjà cité.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.112/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 5 mei 2004 door de Minister-President van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende vaststelling van de handelingen en werken die aan een stedenbouwkundige vergunning onderworpen zijn maar vrijgesteld van het voorafgaand advies van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp", heeft op 25 mei 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

De ontworpen tekst heeft geen weerslag op de begroting. Hij hoeft niet vooraf om advies te worden voorgelegd aan de inspecteur van financiën.

Bijgevolg hoeft in de aanhef niet te worden verwezen naar dat advies.

Algemene opmerkingen

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe de handelingen en werken te bepalen die krachtens artikel 108 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, gewijzigd bij de ordonnantie van 19 februari 2004, zijn vrijgesteld van het voorafgaand advies van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp. Hoewel het opschrift zulks niet aangeeft en het derhalve dient te worden aangevuld teneinde het duidelijk te doen blijken, strekt het ontwerp er eveneens toe de handelingen en werken te bepalen die zijn vrijgesteld van het controlebezoek en van het afgeven van het eenvormigheidsattest van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp, en wel met toepassing van artikel 152sexies van diezelfde ordonnantie, vervangen bij de ordonnantie van 19 februari 2004.

Volgens artikel 2 van het ontwerp zijn diezelfde handelingen en werken vrijgesteld zowel van het voorafgaand advies, als van het controlebezoek en van het afgeven van het eenvormigheidsattest van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp.

.../...

Die verschillende procedures moeten echter van elkaar worden onderscheiden.

Volgens artikel 108, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 kan de Regering immers alleen de handelingen en werken van "geringe omvang" vrijstellen van het voorafgaand advies van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp. Artikel 152sexies van die ordonnantie staat zijnerzijds de Regering toe bepaalde handelingen en werken vrij te stellen van het controlebezoek door diezelfde Dienst, een bezoek dat al dan niet bezegeld wordt met een eenvormigheidsattest, zonder dat die mogelijkheid van vrijstelling daarom beperkt wordt tot handelingen en werken van "geringe omvang" ⁽¹⁾.

In zoverre artikel 2 van het ontwerp ertoe strekt handelingen en werken vrij te stellen van het voorafgaand advies van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp, rijst de vraag of de voorwaarde betreffende de "geringe omvang" in alle gevallen vervuld is. Zo betreft artikel 2 bij wijze van voorbeeld inzonderheid "de constructie, de verbouwing en de wijziging van gebouwen die uitsluitend voor één enkele eengezinswoning bestemd zijn". Er kan echter bezwaarlijk worden beschouwd dat iedere verbouwing of wijziging van een zodanig gebouw uit de aard der zaak van geringe omvang is. Zulks is in ieder geval niet het geval met de constructie van een zodanig gebouw.

Voorts wordt in verscheidene bepalingen van het ontworpen besluit een onderscheid gemaakt tussen de handelingen en werken, niet op basis van de aard en de omvang ervan, maar op basis van het feit dat het, naargelang van het geval, al dan niet om een eengezinswoning gaat, dan wel om een al dan niet voor het publiek toegankelijke inrichting.

⁽¹⁾ Zie, wat betreft de verplichting die aan de Regering wordt opgelegd om zich te beperken tot "handelingen en werken van geringe omvang", in verband met andere soorten van vrijstelling advies 24.779/9, door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 8 december 1995 verstrekt 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 eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar of van de medewerking van een architect", dat het besluit van 11 januari 1996 is geworden; zie ook advies 34.646/4, op 18 maart 2003 verstrekt 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", dat het besluit van 12 juni 2003 is geworden.

De afdeling wetgeving ziet echter niet in hoe werken met eenzelfde voorwerp en van dezelfde aard en omvang al dan niet van geringe omvang kunnen zijn naargelang het betrokken goed al dan niet een eengezinswoning is, of naargelang het al dan niet gaat om een voor het publiek toegankelijke inrichting ⁽²⁾.

In dezelfde gedachtegang en eveneens bij wijze van voorbeeld kan worden opgemerkt dat volgens het ontworpen artikel 2, 2°, "de voorlopige, evenementele of seizoensinstallaties (...)" vrijgesteld worden van het advies van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp. De Regering kan echter niet vooruitlopen op de omstandigheid dat alle voorlopige, evenementsgebonden of seizoensinstallaties, kunnen - of moeten - worden beschouwd als "handelingen of werken van geringe omvang".

Bij wijze van conclusie in verband met deze opmerking en onder voorbehoud van de opmerkingen hierna, moeten in het ontworpen besluit enerzijds de handelingen en werken worden onderscheiden die wegens hun geringe omvang vrijgesteld zijn van het voorafgaand advies van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp, en anderzijds de handelingen en werken die zijn vrijgesteld van het controlebezoek en van het afgeven van het eenvormigheidsattest, welke laatste talrijker kunnen zijn dan de eerstgenoemde in zoverre ze niet beperkt zijn tot de handelingen of werken van geringe omvang.

2. Met inachtneming van het beginsel van gelijkheid voor de wet moeten de onderscheiden, voortvloeiend uit het ontworpen besluit, tussen de handelingen en werken die worden vrijgesteld van de vereiste formaliteiten inzake brandbeveiliging en die welke die vrijstelling niet genieten, gebaseerd zijn op criteria die worden verantwoord door motieven die pertinent zijn in het licht van de doelstellingen die op het stuk van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening moeten worden nagestreefd ⁽³⁾. De Regering moet de voorgestelde verschillende behandeling kunnen verantwoorden.

⁽²⁾ Het begrip "al dan niet voor het publiek toegankelijke inrichting" lijkt op zich al merkwaardig, daar volgens artikel 1 van het ontwerp dat begrip gedefinieerd wordt naargelang van de betrokken vloeroppervlakte.

⁽³⁾ Ibidem.

3. Verscheidene termen die in het ontworpen besluit worden gebruikt, moeten nauwkeurig worden gedefinieerd. Zulks is inzonderheid het geval met de begrippen "handelszaak", "productieactiviteiten", "evenementele of seizoensinstallaties" en "voorzieningen voor huishoudelijk, recreatief of decoratief gebruik".

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 ⁽⁴⁾ of in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

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

In dat verband volstaat de vermelding van de voornoemde woordenlijsten in de aanhef van het ontworpen besluit niet. Enerzijds hebben de vermeldingen in de aanhef immers geen verordenende waarde, zodat ze er niet kunnen toe leiden dat de betrokken woordenlijsten toepassing vinden op de ontworpen tekst, en anderzijds kunnen die woordenlijsten en de besluiten waarin ze vervat zijn hoe dan ook niet worden vermeld in de aanhef omdat ze niet de rechtsgrond vormen van het ontworpen besluit en omdat ze niet worden gewijzigd of opgeheven door het ontworpen besluit.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Om de redenen opgegeven onder algemene opmerking 3 moeten het tweede tot en met het zesde lid van de aanhef vervallen.

⁽⁴⁾ Ibidem.

Artikel 2

Artikel 33 van de ordonnantie van 18 juli 2002 heeft artikel 84 van de voornoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 gewijzigd.

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 voorzover 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.

Daarom dient in punt 7° van de onderzochte bepaling alleen verwezen te worden naar de wijzigingen van gebruik waarvoor een vergunning vereist is ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Voor een soortgelijke opmerking, zie voornoemd advies 34.646/4.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS