

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.230/4
DU 2 MARS 2011

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 1^{er} février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'arrêté du 13 novembre 2008 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 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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.

I. Quant aux formalités préalables

Le projet d'arrêté a été soumis à l'avis de plusieurs organes consultatifs, en l'occurrence la Commission royale des monuments et des sites, le Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission régionale de développement.

Parmi ces organes, seules la Commission royale des monuments et des sites et la Commission régionale de développement doivent être consultées au titre d'une formalité substantielle requise pour l'adoption de tout ou partie de l'arrêté en projet ¹.

Il est rappelé, à cet égard, que, lorsqu'une autorité demande l'avis d'un organe dont la consultation est légalement prescrite au titre d'une formalité substantielle, elle ne peut s'écarter du texte soumis à l'organe consulté que, soit pour tenir compte des suggestions ou objections formulées par celui-ci, soit après avoir soumis la modification envisagée à cet organe. Si un texte est soumis à l'avis de plusieurs organes ², l'autorité ne peut modifier le texte en vue de donner suite à une observation faite par un seul de ces organes qu'après avoir soumis ladite modification à l'avis du ou des autres organes dont la consultation est requise.

En l'espèce, il convient d'observer qu'en ce qui concerne plusieurs dispositions du projet d'arrêté pour lesquelles est requis l'avis de la Commission régionale de développement - en l'occurrence les dispositions appelées à former l'article 25, 8^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 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, ainsi que les modifications qu'il est envisagé d'apporter aux articles 28 à 30 de cet arrêté -, le texte initial du projet a subi des modifications qui ne sont pas issues des observations de cette commission.

¹ Voir :

- pour la Commission royale des monuments et des sites, l'article 98, § 2/1, l'article 177, § 3, alinéa 2, et l'article 237, § 2, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire ;
- pour la Commission régionale de développement, l'article 7, alinéa 2, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

² Que la consultation de ceux-ci soit ou non légalement prescrite au titre d'une formalité substantielle.

Il conviendra donc de consulter à nouveau la Commission régionale de développement au sujet de ces dispositions.

II. Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Il résulte de l'article 98, § 2 et § 2/1, de l'article 154, de l'article 177, § 3, alinéas 1^{er} et 2, de l'article 207, § 1^{er}, alinéa 5, et de l'article 237, § 2, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après le « CoBAT ») que des travaux ou des actes ne peuvent faire l'objet des dispenses de permis d'urbanisme ou de formalités substantielles visées par ces dispositions, qu'en raison de la « minime importance » des travaux ou des actes concernés. En ce qui concerne les dispenses prévues par l'article 98, § 2/1 et par l'article 177, § 3, alinéas 1^{er} et 2, du CoBAT, ces dispositions précisent qu'il doit s'agir de travaux ou d'actes de minime importance « sur le plan urbanistique et/ou patrimonial ».

On peut se demander si tous les actes et les travaux visés par le projet d'arrêté répondent bien à la caractéristique d'être « de minime importance », et, en ce qui concerne plus particulièrement les dispenses prévues par l'article 98, § 2/1 et par l'article 177, § 3, alinéas 1^{er} et 2, du CoBAT, s'il s'agit bien dans tous les cas d'actes ou de travaux de minime importance « sur le plan urbanistique et/ou patrimonial ».

Ainsi, à titre d'exemples, il paraît discutable de qualifier de la sorte, sans autre restriction :

a) l'installation ou le placement de dispositifs de publicité ou d'enseignes inférieurs à 40 m² « par demande de permis d'urbanisme », comme l'envisage la disposition par laquelle il est envisagé de modifier l'article 26, 3^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 ³;

b) le placement d'enseignes visées dans un règlement communal en vigueur et conformes à celui-ci, dont fait mention la disposition appelée à former l'article 35/30 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 ;

³ À propos de l'insertion des mots « par demande de permis d'urbanisme », la déléguée du ministre-président a indiqué ceci : « La modification vise à préciser qu'il peut y avoir plusieurs dispenses d'avis du fonctionnaire délégué ou de la commune relatives à un même immeuble. Le calcul de la surface admissible se fait à chaque demande de permis ». Il suffirait donc d'introduire, à propos d'un même immeuble, plusieurs demandes de permis - quel qu'en soit le nombre -, portant chacune sur une superficie inférieure à 40 m², pour bénéficier, à l'occasion de chacune de ces demandes, de la dispense envisagée. *In fine*, ceci est de nature à conduire à faire bénéficier d'une telle dispense des actes ou des travaux qui, considérés dans leur ensemble, ne peuvent raisonnablement pas être qualifiés comme étant « de minime importance ».

c) les fouilles et sondages visés à l'article 245 du CoBAT, dont fait état la disposition appelée à former l'article 35/33 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 ;

d) les plantations d'arbres, quelle que soit l'essence, dans un massif, visées dans la disposition appelée à former l'article 35/35, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 ;

e) les travaux d'aménagement conformes à la destination des zones de cours et jardins, les aménagements conformes à une destination de zone de parcs, de cimetière ou de forêt, l'abattage d'arbres en massif, et la plantation d'arbres hors massif, visés, respectivement, au 1°, au 2°, au 3° et au 5° de la disposition appelée à former l'article 35/36 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008.

Par ailleurs, il est permis de se demander s'il est admissible de considérer comme étant de minime importance des travaux ou des actes qu'il est envisagé d'exécuter à des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial en application de la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, faite à Paris le 16 novembre 1972 et approuvée par l'ordonnance du 17 mars 1994. En effet, il peut paraître peu cohérent, voire contradictoire, de juger de « minime importance » - singulièrement lorsque cette dernière notion est à apprécier sur le plan patrimonial - des travaux ou des actes affectant des biens qui, comme tel est le cas de ceux qui sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial, ont une « valeur universelle exceptionnelle » ⁴. Et il convient de noter que, contrairement à ce qu'indique la note aux membres du Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture, aucune des dispositions du CoBAT conférant au Gouvernement les habilitations sur lesquelles est fondé le projet d'arrêté ne l'empêche de moduler l'exercice de son pouvoir en fonction du type de protection visant un bien particulier.

Le projet d'arrêté sera réexaminé à la lumière de ces observations.

2. Sous peine de violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, les distinctions qui résultent du projet d'arrêté entre les actes et travaux bénéficiant des dispenses que prévoit celui-ci et ceux qui n'en bénéficient pas 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 ainsi que, le cas échéant, de protection du patrimoine immobilier.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure de justifier les différences de traitement opérées.

⁴ Voir spécialement les articles 1^{er} et 11, § 2, de la Convention de Paris.

3. Les dispositions par lesquelles l'article 30 du projet d'arrêté tend à remplacer le titre III de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 appellent les observations générales suivantes :

a) Ces dispositions tendent notamment à donner exécution à l'article 177, § 3, alinéa 2, du CoBAT, lequel est rédigé comme suit :

« Le Gouvernement peut également arrêter, après avoir recueilli l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, 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 sur le plan urbanistique et/ou patrimonial, ne requièrent pas l'avis de la commission royale des monuments et des sites ».

Il résulte de la formulation même de la disposition qui vient d'être citée que la liste des actes et des travaux que le Gouvernement a le pouvoir de dispenser de l'avis de la Commission royale des monuments et des sites ne peut s'appliquer qu'à des actes ou des travaux relatifs à un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, et non pas à des actes ou des travaux relatifs à un bien en cours d'inscription sur la liste de sauvegarde ou en cours de classement ⁵. Il s'agit là d'une caractéristique propre de cette liste : en effet, pour les autres listes d'actes et de travaux portant sur des biens faisant l'objet d'une mesure de protection, une restriction analogue n'est pas prévue ⁶.

En l'espèce, le titre III en projet est libellé en des termes qui ne permettent pas de faire apparaître que la liste des actes et des travaux dispensés de l'avis de la Commission royale des monuments et des sites ne s'applique qu'à des actes ou des travaux relatifs à un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ⁷.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

b) Deux dispositions - en l'occurrence les articles 35/11 et 35/14, 3°, en projet - font état de l'hypothèse où des actes ou des travaux portant sur un bien protégé ne nécessitent pas l'avis de la Commission de concertation ou ne le nécessitent qu'en application des

⁵ Et ce alors qu'en vertu de l'article 177, § 2, l'avis de la Commission royale des monuments et des sites auquel se rapporte cette dispense est requis en cas de demande de permis portant sur des actes ou des travaux relatifs à un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription sur la liste de sauvegarde ou en cours de classement.
Sur cette question, lire M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, Vanden Broele, 2009, n° 184.

⁶ Comparer avec l'article 98, § 2/1, l'article 177, § 3, alinéa 1^{er}, et l'article 207, § 1^{er}, alinéa 5, du CoBAT, ainsi qu'avec l'article 4, alinéa 3, de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte.

⁷ La disposition appelée à former l'article 34 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 indique de manière générale que le titre III est applicable aux biens faisant l'objet d'une mesure de protection, ce qui, compte tenu de la définition de l'expression « bien faisant l'objet d'une mesure de protection », que donne l'article 1^{er}, 8°, de l'arrêté précité, vise autant les biens faisant l'objet d'une procédure de classement ou d'inscription sur la liste de sauvegarde que ceux qui sont classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde.

prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan particulier d'affectation du sol.

Il semble avoir été perdu de vue que, d'une part, en application des articles 216 et 219 du CoBAT, combinés avec les articles 235 et 236 de celui-ci, les biens inscrits ou faisant l'objet d'une procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde et les biens classés ou faisant l'objet d'une procédure de classement sont automatiquement repris à l'inventaire du patrimoine immobilier et que, d'autre part, en vertu de l'article 207, § 1^{er}, alinéa 4, du CoBAT, toute demande de permis d'urbanisme se rapportant à un bien inscrit à cet inventaire est en principe soumise à l'avis de la Commission de concertation.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

c) Trois dispositions - en l'occurrence les articles 35/14, 35/18 et 35/23 en projet - prévoient une dispense de l'avis de la Commission royale des monuments et des sites pour des actes ou des travaux qui ne concernent que des parties non protégées d'un bien protégé.

Or, en vertu de l'article 177, § 2, du CoBAT, une demande de permis portant sur des actes ou des travaux relatifs à un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé n'est soumise à l'avis de la Commission royale des monuments et des sites qu'« en ce qui concerne les interventions portant sur ce bien », c'est-à-dire les interventions portant sur les parties protégées du bien ⁸.

La dispense de l'avis de la Commission royale des monuments et des sites que prévoient les dispositions à l'examen n'a donc pas de raison d'être.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

4. 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.

⁸ Ceci résulte tant de l'alinéa 1^{er} de l'article 177, § 2, qui énonce le principe de l'obligation de prendre l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, que de l'alinéa 4 de la même disposition, qui précise que cet avis doit être un avis conforme.

Ils ne peuvent donc comporter de règles qui ne se retrouvent pas, 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 de définir celui-ci.

On observe à ce sujet qu'en ce qui concerne plusieurs subdivisions - en particulier, dans le titre III en projet de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008, la sous-section 1^{re} de la section 2 du chapitre IV et la sous-section 3 de la section 1^{re} du chapitre VII -, le texte en projet est en défaut de contenir une disposition, insérée en tête de la subdivision, qui en précise le champ d'application.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

5. Dans la mesure où l'arrêté en projet contient des dispositions relatives à la dispense de l'avis de la Commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité, il y a lieu de modifier en ce sens l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 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.

Une disposition nouvelle sera insérée à cet effet.

Observations particulières

Préambule

L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être mentionné comme suit :

"Vu l'avis 49.230/4 du Conseil d'État, donné le 2 mars 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"⁹.

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

Dispositif

Article 1^{er}

Dans la définition en projet, mieux vaut remplacer les mots « faisant seuls l'objet d'une mesure partielle de protection » par les mots « qui sont spécifiquement visés par une mesure de protection ».

Article 5

À l'article 4, 4°, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « *in fine* » par les mots « à leur terme ».

La même observation vaut pour l'article 35/1, 7°, en projet.

Par ailleurs, le texte néerlandais de l'article 5 devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Articles 8 et 17

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, dont font état les dispositions en projet, est celui qui est requis en vertu de l'article 237, § 1^{er}, du CoBAT.

Il s'indiquerait de le préciser expressément.

Article 30

Article 35/3 en projet

Pour éviter toute équivoque, il s'indiquerait de préciser que les actes et travaux auxquels s'applique la disposition en projet ne doivent pas être visés à l'article 35/2.

Articles 35/9 et 35/10 en projet

1. L'article 35/9, 5°, et l'article 35/10, 4°, en projet, font état d'« actes et travaux nécessitant un permis d'urbanisme pour changement d'utilisation, de destination ou d'affectation du bien ».

L'article 98, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, du CoBAT impose l'obtention d'un permis d'urbanisme pour toute modification de la « destination » d'un bien et pour certaines modifications d'« utilisation » d'un bien, mais non pas en cas de changement d'« affectation » d'un bien.

Aussi, dans les dispositions à l'examen, il n'y a pas lieu de faire état de l'hypothèse d'un changement d'« affectation » d'un bien.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Dans l'article 35/9, 6°, et dans l'article 35/10, 5°, en projet, comme en a convenu la déléguée du ministre-président, outre la modification du nombre de logements, il y a lieu de faire également état, à l'instar de l'article 9, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008, de la modification de la répartition des logements.

3. Dans l'article 35/10, 6°, en projet, la condition selon laquelle les actes et travaux « ne nuisent pas à l'intérêt patrimonial du bien » n'offre pas toute la sécurité juridique voulue et manque de précision.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 35/19 en projet

L'article 35/19, 1°, en projet dispense de l'avis de la Commission royale des monuments et des sites ainsi que de l'avis de la commune, des mesures particulières de publicité et de l'avis de la Commission de concertation,

« la démolition d'éléments d'un bien protégé n'ayant pas justifié en eux-mêmes la mesure de protection ou ne participant pas à l'intérêt patrimonial du bien protégé tels que cloisons légères, panneaux, faux plafonds, antennes, garages, édicules ou plantations ».

Cette disposition doit être revue pour tenir compte des observations suivantes :

a) Le texte part du présupposé que la démolition d'éléments déterminés d'un bien protégé peut faire l'objet d'un permis d'urbanisme.

Or, il ne peut être perdu de vue que l'article 232, alinéa 1^{er}, 1^o, du CoBAT interdit en principe de démolir en tout ou en partie un bien classé ¹⁰ et qu'en vertu de l'article 236 du CoBAT, cette interdiction s'applique aux biens qui font l'objet d'une procédure de classement.

Dans l'hypothèse d'un classement ou d'une procédure de classement en cours, la démolition des parties protégées d'un bien ne peut donc être autorisée sous le couvert d'un permis d'urbanisme.

Pour éviter toute équivoque sur ce point, la rédaction du texte en projet doit tenir compte de cet élément.

b) Pour le surplus, en tant qu'il fait état d'éléments d'un bien protégé « n'ayant pas justifié en eux-mêmes la mesure de protection ou ne participant pas à l'intérêt patrimonial du bien protégé », le texte n'offre pas toute la sécurité juridique voulue et manque de précision. Les quelques exemples qui sont donnés ne suffisent pas à lever les incertitudes que le texte est de nature à susciter.

En outre, telle qu'elle est rédigée, la disposition semble indiquer que les éléments mentionnés dans l'énumération, par principe, ne participent pas à l'intérêt patrimonial d'un bien, ce qui ne peut être préjugé.

Le texte sera revu pour tenir compte de cette observation en veillant à la concordance entre les versions française et néerlandaise ¹¹.

Articles 35/24 et 35/27 en projet

L'article 35/27 en projet prévoit, à propos d'actes et de travaux portant sur les parties protégées d'un bien protégé, des cas de dispense de l'intervention d'un architecte qui n'ont pas d'équivalent dans l'article 35/24 en projet, lequel est relatif à l'hypothèse d'actes et de travaux portant sur les parties non protégées d'un bien protégé.

¹⁰ La seule exception à ce principe est énoncée à l'alinéa 2 de l'article 232 du CoBAT, qui permet au Gouvernement d'autoriser la démolition partielle d'un site archéologique classé dans la limite rendue nécessaire par les fouilles à réaliser dans ce site.

¹¹ Dans la version française, les conditions de la dispense sont alternatives alors qu'elles sont cumulatives dans la version néerlandaise.

Une telle situation est paradoxale et s'expose à être critiquée au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 35/35 en projet

Au 3°, il est fait référence à un texte qui n'a pas encore été adopté ¹².

Actuellement, cette référence est prématurée.

En conséquence, en l'état, le 3° doit être omis.

Article 35/36 en projet

En ce qui concerne le 1° et le 2°, outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 1, il conviendrait de préciser, fût-ce par référence, ce que vise exactement le texte lorsqu'il fait état des « zones de cours et jardins », ainsi que des « (zones) de parcs, de cimetière ou de forêt ».

¹² À savoir une ordonnance relative à la protection de la nature, dont l'avant-projet a récemment donné lieu à l'avis 49.136/3 de la section de législation du Conseil d'État du 8 février 2011.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.230/4
VAN 2 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 1 februari 2011 door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende wijziging van het besluit van 13 november 2008 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 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.

I. Voorafgaande vormvereisten

Het ontwerpbesluit is *ter fine* van advies voorgelegd aan verscheidene adviesorganen, *in casu* de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, de Raad voor het Leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie.

Onder die organen dienen alleen de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen en de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie geraadpleegd te worden in het raam van een substantieel vormvereiste voor de goedkeuring van het ontworpen besluit in zijn geheel of een deel ervan ¹.

In dat verband wordt er weer op gewezen dat een overheid die het advies inwint van een orgaan waarvan de raadpleging een wettelijk voorgeschreven substantieel vormvereiste is, slechts van de tekst die aan het geraadpleegde orgaan is voorgelegd mag afwijken, hetzij om rekening te houden met de suggesties of bezwaren van dat orgaan, hetzij na de geplande wijziging aan dat orgaan te hebben voorgelegd. Als een tekst voorgelegd is aan verscheidene organen ², mag de overheid de tekst slechts naar aanleiding van een opmerking van één van die organen wijzigen nadat die wijziging *ter fine* van advies is voorgelegd aan het orgaan of de andere organen waarvan de raadpleging vereist is.

In casu dient erop te worden gewezen dat voor verscheidene bepalingen van het ontwerpbesluit waarvoor het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie vereist is - *in casu* de bepalingen die artikel 25, 8°, zouden worden van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 tot bepaling van de handelingen en werken

¹ Zie :

- voor de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, artikel 98, § 2/1, artikel 177, § 3, tweede lid, en artikel 237, § 2, eerste lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening;
- voor de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie, artikel 7, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

² Ongeacht of de raadpleging van die organen al dan niet een wettelijk voorgeschreven substantieel vormvereiste is.

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, alsook de ontworpen wijzigingen van de artikelen 28 tot 30 van dat besluit -, in de oorspronkelijke tekst van het ontwerp wijzigingen zijn aangebracht die niet het gevolg zijn van de opmerkingen van die commissie.

Bijgevolg dienen die bepalingen nogmaals *ter fine* van advies aan de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie te worden voorgelegd.

II. Onderzoek van het ontwerpbesluit

Algemene opmerkingen

1. Uit artikel 98, § 2 en § 2/1, artikel 154, artikel 177, § 3, eerste en tweede lid, artikel 207, § 1, vijfde lid, en artikel 237, § 2, eerste lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen "BWRO"), blijkt dat werken of handelingen niet mogen worden vrijgesteld van de stedenbouwkundige vergunning of van de substantiële vormvereisten waarvan in die bepalingen sprake is, dan wegens de "geringe omvang" van die werken of handelingen. Met betrekking tot de vrijstellingen waarin artikel 98, § 2/1, en artikel 177, § 3, eerste en tweede lid, van het BWRO voorzien, wordt in die bepalingen aangegeven dat het moet gaan om werken of handelingen van "gering stedenbouwkundig en/of patrimoniaal belang".

De vraag rijst of alle handelingen en werken waarvan in het ontwerpbesluit sprake is wel beantwoorden aan het vereiste "van gering belang te zijn" en wat meer in het bijzonder de vrijstellingen betreft waarin artikel 98, § 2/1, en artikel 177, § 3, eerste en tweede lid, van het BWRO voorzien, of het wel in alle gevallen gaat om werken of handelingen van "gering stedenbouwkundig en/of patrimoniaal belang".

Zo bijvoorbeeld lijkt het betwistbaar om, zolang geen andere beperkingen zijn opgelegd, als van gering belang te beschouwen :

a) het installeren of plaatsen van reclame-inrichtingen of uithangborden van minder dan 40m² "per aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning", zoals voorgesteld wordt in de bepaling waarbij een wijziging zou worden aangebracht in artikel 26, 3°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 ³;

³ In verband met de invoeging van de woorden "per aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning" heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende te kennen gegeven: " La modification vise à préciser qu'il peut y avoir plusieurs dispenses d'avis du fonctionnaire délégué ou de la commune relatives à un même immeuble. Le calcul de la surface admissible se fait à chaque demande de permis ». Het zou dan ook voldoende zijn om met betrekking tot eenzelfde gebouw verscheidene vergunningsaanvragen te doen – hoeveel is om het

b) de plaatsing van in een geldende gemeentelijke verordening bedoelde uithangborden, die geschiedt conform die verordening, waarvan sprake is in de bepaling die artikel 35/30 moet worden van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008;

c) de in artikel 245 van het BWRO bedoelde opgravingen en peilingen waarvan gewag gemaakt wordt in de bepaling die artikel 35/33 moet worden van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008;

d) het planten van bomen, ongeacht de soort, in een groep, vermeld in de bepaling die artikel 35/35, 1°, moet worden van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008;

e) de inrichtingswerken overeenkomstig de bestemming van de gebieden voor koeren en tuinen, de inrichtingen overeenkomstig een bestemming van parkgebied, begraafplaats of bosgebied, het vellen van boomgroepen en het planten van bomen buiten groepen, waarvan sprake is in respectievelijk de onderdelen 1°, 2°, 3° en 5°, van de bepaling die artikel 35/36 moet worden van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008.

Voorts is het zeer de vraag of aanvaard kan worden dat als van gering belang zouden worden beschouwd geplande werken of handelingen met betrekking tot goederen die ingeschreven zijn op de lijst van het werelderfgoed met toepassing van de Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld, gedaan te Parijs op 16 november 1972 en goedgekeurd bij de ordonnantie van 17 maart 1994. Het kan immers niet erg logisch, ja zelfs contradictorisch lijken werken en handelingen met betrekking tot goederen die van "uitzonderlijke universele waarde"⁴ zijn, zoals zulks het geval is met de goederen die op de lijst van het werelderfgoed ingeschreven zijn, als "van gering belang" te bestempelen – in het bijzonder wanneer dat begrip vanuit patrimoniaal oogpunt moet worden beoordeeld. Bovendien

behoort erop te worden gewezen dat, in tegenstelling tot hetgeen staat te lezen in de nota aan de leden van de regering vóór de goedkeuring van het ontwerpbesluit in tweede lezing, geen enkele bepaling van het BWRO waarbij aan de regering de bevoegdheid wordt opgedragen waarop het ontwerpbesluit steunt, de regering belet de uitoefening van haar bevoegdheid aan te passen naargelang van het soort bescherming dat een bepaald goed geniet.

even – die elk betrekking hebben op een oppervlakte van minder dan 40 m², teneinde voor elk van die aanvragen de in het vooruitzicht gestelde vrijstelling te genieten. Uiteindelijk kan dat ertoe leiden dat zo een vrijstelling toegestaan wordt voor handelingen of werken die, samen genomen, redelijkerwijze niet als "van gering belang" bestempeld kunnen worden.

⁴ Zie in het bijzonder de artikelen 1 en 11, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs.

Het ontwerp van besluit dient opnieuw te worden onderzocht in het licht van deze opmerkingen.

2. Wil men het grondwettelijke beginsel van gelijkheid voor de wet niet schenden, dan dienen het onderscheid dat uit het ontwerp voortvloeit tussen de handelingen en werken waarvoor het ontwerp vrijstellingen vastlegt en die waarvoor dat niet het geval is, te steunen op criteria; die berusten op relevante overwegingen ten aanzien van de na te streven doelstellingen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en, in voorkomend geval, inzake bescherming van het onroerend erfgoed.

De zaak van de regering is de toegepaste verschillen in behandeling te rechtvaardigen.

3. De bepalingen waarbij artikel 30 van het ontwerp van besluit titel III van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 beoogt te vervangen, geven aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen:

a) Deze bepalingen beogen meer bepaald uitvoering te geven aan artikel 177, § 3, tweede lid, van het BWRO, dat als volgt luidt :

"Na het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen te hebben ingewonnen, kan de regering eveneens de lijst vaststellen van de handelingen en werken aan een beschermd goed of aan een op de bewaarlijst ingeschreven goed waarvoor, wegens hun geringe omvang op stedenbouwkundig en/of erfgoedgerelateerd vlak, het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen niet vereist is."

Uit de formulering zelf van de aangehaalde bepaling blijkt dat de lijst van handelingen en werken die de regering kan vrijstellen van het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen slechts geldt voor handelingen of werken aan een op de bewaarlijst ingeschreven of een beschermd goed, en niet voor handelingen of werken aan een goed waarvan de inschrijving op de bewaarlijst of de bescherming hangende is ⁵. Het gaat hier om een kenmerk dat eigen is aan deze lijst: voor de andere lijsten van

⁵ Krachtens artikel 177, § 2, is het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen waarop deze vrijstelling slaat, nochtans vereist in het geval van een toelatingsaanvraag voor handelingen of werken aan een op de bewaarlijst ingeschreven of een beschermd goed of aan een goed waarvan de inschrijving op de bewaarlijst of de bescherming hangende is. Lees over deze aangelegenheid M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, Vanden Broele, 2009, nr. 184.

handelingen en werken aan goederen die het voorwerp zijn van een beschermingsmaatregel is immers geen soortgelijke beperking voorgeschreven ⁶.

⁶ Vergelijk met artikel 98, § 2/1, artikel 177, § 3, eerste lid, en artikel 207, § 1, vijfde lid, van het BWRO, evenals met artikel 4, derde lid, van de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect.

In casu blijkt uit de formulering van de ontworpen titel III niet dat de lijst van handelingen en werken die vrijgesteld zijn van het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen slechts van toepassing is op handelingen of werken aan een op de bewaarlijst ingeschreven of beschermd goed ⁷.

Het ontwerp van besluit dient dienovereenkomstig te worden herzien.

b) Twee bepalingen - *in casu* de ontworpen artikelen 35/11 en 35/14, 3°, - maken gewag van de mogelijkheid dat handelingen of werken aan een beschermd goed het advies van de overlegcommissie niet vereisen of dat dit advies slechts vereist is met toepassing van de voorschriften van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een bijzonder bestemmingsplan.

Blijkbaar zijn twee zaken over het hoofd gezien. Ten eerste worden de goederen die ingeschreven zijn op de bewaarlijst of waarvan die inschrijving hangende is en de goederen die beschermd zijn of waarvan de bescherming hangende is, automatisch op de inventaris van het onroerend erfgoed geplaatst, met toepassing van de artikelen 216 en 219 van het BWRO, *junctis* de artikelen 235 en 236 ervan. Ten tweede wordt elke aanvraag van stedenbouwkundige vergunning voor een goed dat opgenomen is in die inventaris in principe voorgelegd aan het advies van de overlegcommissie, krachtens artikel 207, § 1, vierde lid, van het BWRO.

Het ontwerp van besluit dient dienovereenkomstig te worden herzien.

c) Drie bepalingen – *in casu* de ontworpen artikelen 35/14, 35/18 en 35/23 - voorzien in een vrijstelling van het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen voor handelingen of werken die slechts betrekking hebben op de niet-beschermden delen van een beschermd goed.

Krachtens artikel 177, § 2, van het BWRO is een vergunningsaanvraag voor handelingen of werken aan een beschermd of op de bewaarlijst ingeschreven goed evenwel slechts "wat betreft de tussenkomsten die op dit goed betrekking hebben" onderworpen aan het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen. Het betreft dus de tussenkomsten die betrekking hebben op de beschermde delen van het goed ⁸.

⁷ De bepaling die artikel 34 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 gestalte moet geven, geeft op algemene wijze aan dat titel III geldt voor de goederen die het voorwerp zijn van een beschermingsmaatregel. Rekening houdend met de definitie van de uitdrukking "goed dat het voorwerp is van een beschermingsmaatregel" in artikel 1, 8°, van het voornoemde besluit, betekent dit dat hiermee zowel de goederen worden bedoeld die het voorwerp zijn van een beschermingsprocedure of van een inschrijving op de bewaarlijst, als de goederen die beschermd zijn of ingeschreven zijn op de bewaarlijst.

⁸ Dit blijkt zowel uit het eerste lid van artikel 177, § 2, dat het principe formuleert van de verplichting om het advies in te winnen van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, als uit het vierde lid van dezelfde bepaling, dat bepaalt dat dit advies eensluidend dient te zijn.

De vrijstelling van het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen waarin de voorliggende bepalingen voorzien, heeft derhalve geen bestaansgrond.

Het ontwerp van besluit dient dienovereenkomstig te worden herzien.

4. De opschriften van een normatieve tekst en van zijn onderverdelingen zoals titels, hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen, hebben zelf geen normatieve waarde.

Zij mogen derhalve geen regels bevatten die voorts niet voorkomen in het dispositief zelf van de tekst. Daaruit volgt, bijvoorbeeld, dat het opschrift van een titel of van een hoofdstuk de werkingssfeer ervan niet mag omschrijven. Die omschrijving dient te geschieden in een bepaling die vooraan staat in de betrokken onderverdeling.

Er dient dienaangaande te worden opgemerkt dat, wat betreft meerdere onderverdelingen – meer bepaald in de ontworpen titel III van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008, onderafdeling 1 van afdeling 2 van hoofdstuk IV en onderafdeling 3 van afdeling 1 van hoofdstuk VII –, de ontworpen tekst nalaat vooraan in de onderverdeling een bepaling in te voegen die de werkingssfeer ervan vastlegt.

Het ontwerp van besluit dient dienovereenkomstig te worden herzien.

5. In zoverre het ontworpen besluit bepalingen bevat aangaande de vrijstelling van het advies van de overlegcommissie evenals speciale regelen van openbaarmaking, dient het opschrift van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 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, dienovereenkomstig gewijzigd te worden.

Daartoe dient een nieuwe bepaling te worden ingevoegd.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Het lid betreffende het advies van de Raad van State dient als volgt te worden geformuleerd :

"Gelet op advies 49.230/4 van de Raad van State, gegeven op 2 maart 2011, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"⁹.

Dispositief

Artikel 1

In de ontworpen definitie doet men er beter aan de woorden "die op zichzelf het voorwerp uitmaken van een gedeeltelijke beschermingsmaatregel" te vervangen door de woorden "die specifiek vallen onder een beschermingsmaatregel".

Artikel 5

In het ontworpen artikel 4, 4°, dienen de woorden "*in fine*" te worden vervangen door de woorden "bij hun voltooiing".

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 35/1, 7°.

De Nederlandse tekst van artikel 5 zou bovendien beter als volgt worden geredigeerd :

"In artikel 4, 4°, van hetzelfde besluit worden de woorden 'voor zover dat deze handelingen en werken zouden worden uitgevoerd zonder reliëfwijziging' vervangen door de woorden 'voor zover deze handelingen en werken bij hun voltooiing geen reliëfwijziging veroorzaken'."

Artikelen 8 en 17

Zoals de gemachtigde van de minister-president heeft bevestigd, is het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, waarvan de ontworpen bepalingen gewag maken datgene dat vereist is krachtens artikel 237, § 1, van het BWRO.

⁹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 36.1 en formule F 3-5-2.

Het zou verkieslijk zijn dat uitdrukkelijk te preciseren.

Artikel 30

Ontworpen artikel 35/3

Om ieder misverstand te voorkomen, is het raadzaam te preciseren dat de handelingen en werken waarop de ontworpen bepaling van toepassing is, niet hoeven te worden vermeld in artikel 35/2.

Ontworpen artikelen 35/9 en 35/10

1. De Franse tekst van de ontworpen artikelen 35/9, 5°, en 35/10, 4°, maakt gewag van "actes et travaux nécessitant un permis d'urbanisme pour changement d'utilisation, de destination ou d'affectation du bien".

Artikel 98, § 1, eerste lid, 5° van het BWRO legt het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning op voor elke verandering van "destination" van een goed en voor bepaalde veranderingen van "utilisation" van een goed, maar niet in geval van verandering van "affectation" van een goed.

In de voorliggende bepalingen dient er dan ook geen gewag te worden gemaakt van de mogelijkheid van een verandering van "affectation" van een goed.

De Franse tekst dient dienovereenkomstig te worden herzien.

2. Zoals de gemachtigde van de minister-president heeft beaamd, dient in de ontworpen artikelen 35/9, 6°, en 35/10, 5°, niet alleen gewag te worden gemaakt van de wijziging van het aantal woningen, maar tevens, in navolging van artikel 9, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008, van de wijziging van de indeling van de woningen.

3. In het ontworpen artikel 35/10, 6°, biedt de voorwaarde dat de handelingen en werken "de erfgoedkundige waarde van het goed niet aantasten" niet de gewenste volledige rechtszekerheid en is ze onvoldoende nauwkeurig geformuleerd.

De tekst dient dienovereenkomstig te worden herzien.

Ontworpen artikel 35/19

Het ontworpen artikel 35/19, 1°, stelt de volgende werken vrij van het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen evenals van het advies van de gemeente, de speciale regelen van openbaarmaking en het advies van de overlegcommissie :

"de afbraak van elementen van een beschermd goed die op zichzelf de beschermingsmaatregel niet verantwoorden en die niet bijdragen tot de erfgoedkundige waarde van het beschermd goed, zoals lichte scheidingswanden, panelen, valse plafonds, antennes, garages, kiosken of beplantingen".

Deze bepaling dient herzien te worden teneinde rekening te houden met de volgende opmerkingen :

a) De tekst gaat uit van de vooronderstelling dat de afbraak van welbepaalde delen van een beschermd goed het voorwerp kan zijn van een stedenbouwkundige vergunning.

Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat artikel 232, eerste lid, 1°, van het BWRO in beginsel verbiedt om een beschermd goed geheel of gedeeltelijk af te breken¹⁰ en dat dit verbod krachtens artikel 236 van het BWRO van toepassing is op goederen waarvoor een beschermingsprocedure aan de gang is.

In het geval van een bescherming of een aan de gang zijnde beschermingsprocedure kan de afbraak van de beschermde delen van een goed dus niet toegestaan worden onder de dekmantel van een stedenbouwkundige vergunning.

Om ieder misverstand dienaangaande te voorkomen dient de ontworpen tekst met dit gegeven rekening te houden.

b) In zover de tekst gewag maakt van elementen van een beschermd goed "die op zichzelf de beschermingsmaatregel niet verantwoorden en die niet bijdragen tot de erfgoedkundige waarde van het beschermd goed", biedt hij daarenboven niet de gewenste volledige rechtszekerheid en is hij onvoldoende nauwkeurig geformuleerd. De enkele voorbeelden die worden verstrekt kunnen de onzekerheden die de tekst oproept niet voldoende wegnemen.

¹⁰ De enige uitzondering op dit principe wordt vermeld in het tweede lid van artikel 232 van het BWRO. Op grond daarvan kan de regering de gedeeltelijke afbraak van een beschermde archeologische vindplaats toestaan binnen de perken die noodzakelijk zijn voor de opgravingen die op deze plaats uitgevoerd dienen te worden.

Zoals ze is opgesteld, lijkt de bepaling bovendien aan te geven dat de elementen die in de opsomming worden vermeld principieel niet bijdragen tot de erfgoedkundige waarde van een goed. Daar kan niet op vooruitgelopen worden.

De tekst dient herzien te worden teneinde met deze opmerking rekening te houden. Tevens dient men te waken over de overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse versie ¹¹.

Ontworpen artikelen 35/24 en 35/27

Het ontworpen artikel 35/27 bepaalt gevallen die vrijgesteld zijn van de medewerking van een architect bij handelingen en werken die betrekking hebben op de beschermde delen van een beschermd goed. Deze gevallen hebben geen equivalent in het ontworpen artikel 35/24 inzake handelingen en werken die betrekking hebben op de niet-beschermde delen van een beschermd goed.

Een dergelijke situatie is tegenstrijdig en is vatbaar voor kritiek in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid voor de wet.

Het ontwerp van besluit dient dienovereenkomstig te worden herzien.

Ontworpen artikel 35/35

In onderdeel 3° wordt verwezen naar een tekst die nog niet werd goedgekeurd ¹².

Deze verwijzing is thans voorbarig.

Bij deze stand van zaken dient onderdeel 3° bijgevolg te worden weggelaten.

¹¹ In de Franse versie zijn de voorwaarden voor de vrijstelling alternatief terwijl ze in de Nederlandse versie cumulatief zijn.

¹² Te weten een ordonnantie betreffende het natuurbehoud, waarvan het voorontwerp onlangs aanleiding heeft gegeven tot advies 49.136/3 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State d.d. 8 februari 2011.

Ontworpen artikel 35/36

Afgezien van wat in de algemene opmerking nr. 1 werd gesteld, dient met betrekking tot de onderdelen 1° en 2° verduidelijkt te worden, zij het door middel van een verwijzing, wat de tekst precies bedoelt wanneer hij gewag maakt van "gebieden voor koeren en tuinen" en van "parkgebied, begraafplaats of bosgebied".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY