CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.674/4
du 21 janvier 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.674/4
van 21 januari 2013

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'dat de samenstelling bepaalt van het dossier van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning'

Le 28 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 janvier 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 janvier 2013.

*

Op 28 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'dat de samenstelling bepaalt van het dossier van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2013.

*

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les articles 61 et 62 du projet entendent modifier les articles 125 et 176 du CoBAT, de manière à permettre que les demandes de permis d'urbanisme puissent être introduites par le biais d'un formulaire électronique, en lieu et place d'un formulaire établi sur support papier, seul mode d'introduction autorisé par ces deux dispositions du code, telles qu'en vigueur.

Par ailleurs, dans plusieurs de ses dispositions autonomes, l'arrêté en projet se donne pour objet d'organiser l'introduction de la demande de permis par la voie informatique.

Le procédé ici utilisé ne peut être admis : il n'appartient pas au Gouvernement de modifier des dispositions de nature législative, tels les articles 125 et 176 du CoBAT [1].

Par conséquent, les articles 61 et 62 du projet seront omis. En outre, en l'état des articles 125 et 176 du CoBAT, l'arrêté en projet ne peut organiser un système dans lequel la demande de permis d'urbanisme peut être introduite pas la voie informatique.

L'ensemble du projet doit être revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Le projet est dépourvu d'un intitulé [2].

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er du préambule doit être complété par la mention de l'article 102/1, § 5, du CoBAT qui procure un fondement juridique à certaines dispositions de l'arrêté en projet.

[1] Il doit être relevé que le Gouvernement ne dispose pas, au demeurant, pour ce faire, d'une habilitation comparable à celle que lui confère l'article 314 du CoBAT en vue de la mise en œuvre de directives européennes.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 11 à 16.

2. Le préambule doit par ailleurs être complété, *in fine*, par la mention du membre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale proposant ainsi que la mention « Après délibération » [3].

DISPOSITIF

Article 21

L'article 21 du projet est rédigé comme suit :

> « Lorsqu'est introduite une demande de modification d'un permis d'urbanisme délivré, en application de l'article 102/1 du CoBAT, la situation existante correspond à la situation autorisée dans le permis délivré et dont la modification est sollicitée.
>
> Les plans de réalisation peuvent être limités aux plans concernés par la modification. Les parties modifiées doivent être clairement identifiées.
>
> Les documents fournis à l'occasion de la demande de permis initial, non modifiés par l'objet de la demande de permis modificatif, ne doivent pas être obligatoirement fournis à l'autorité délivrante.
>
> Néanmoins, dans certaines circonstances liées aux caractéristiques du projet, tel qu'en cas de dépassement de seuils entraînant des mesures particulières de publicité, une évaluation des incidences ou une ré-analyse de la performance énergétique des bâtiments, la situation autorisée par le permis initial devra être prise en compte et des pièces relatives au dossier de demande de permis initiale devront, le cas échéant, être fournies à l'autorité délivrante ».

Cette disposition manque de précision, plus spécialement en son dernier alinéa. Ce faisant, elle ne met pas complètement en œuvre l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 102/1 du CoBAT qui impose à ce dernier d'« arrête[r] la composition obligatoire du dossier de modification du permis d'urbanisme ».

La disposition à l'examen sera revue, complétée et précisée en conséquence.

Chapitre III - Section 8

Selon son intitulé, la section 8 du chapitre III de l'arrêté en projet comprend les dispositions spécifiques aux demandes de permis d'urbanisme relatives aux actes suivants : « aménagement d'un espace vert, modification du relief du sol, déboisement et/ou défrichement ».

---

[3] *Ibid.*, recommandations n^os^ 41 et 43 et formule F 3-9-2.

L'article 45 du projet est ainsi rédigé :

« Art. 45. La présente section s'applique aux demandes de permis d'urbanisme concernant les actes et travaux suivants :

1° Aménager un espace vert ;

2° Modifier sensiblement le relief du sol ;

3° Déboiser ;

4° Défricher ou modifier la végétation de toute zone dont le Gouvernement jugerait la protection nécessaire ».

L'article 98 du CoBAT énumère les actes et travaux qui, sauf dispense éventuelle, nécessitent l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

Parmi ces actes figurent ceux visés à l'article 45, 2°, 3° et 4°, du projet.

Par contre, parmi ces actes, ne figure pas « l'aménagement d'espaces verts ».

Ainsi, si certes « l'aménagement d'espace verts » peut le cas échéant nécessiter l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme, ce n'est que dans la mesure où, *in specie*, l'aménagement envisagé comporterait des actes et travaux qui sont eux-mêmes soumis à permis en vertu de l'article 98 précité.

Or, tels que son intitulé et les dispositions qui la composent sont rédigés, la section 8 du chapitre III du projet laisse à penser que « l'aménagement d'espaces verts » constitue un acte ou des travaux qui, en tant que tels et dans l'absolu, nécessitent l'obtention préalable, *quod non*.

Par conséquent, la section 8 du chapitre III doit, dans son intitulé et ses dispositions, être revue de sorte que soient seuls visés, parmi les actes et travaux qui participent à « l'aménagement d'espaces verts », ceux qui nécessitent un permis d'urbanisme en vertu de l'article 98 précité.

Chapitre III – Section 9

À propos des notions « d'actes et travaux d'infrastructure » et « d'actes et travaux d'aménagement », cette section appelle, *mutatis mutandis*, une observation similaire à celle faite dans le cadre de la section 8 du chapitre III du projet.

Articles 61 et 62

Il est renvoyé à l'observation générale.

Annexes

1. Les annexes seront numérotées en chiffres arabes [4].

2. L'auteur du projet veillera à distinguer l'entête (« Annexe x ») de l'intitulé dans la typographie [5].

3. Chacune des annexes doit également porter, *in fine*, la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du (…) déterminant la composition du dossier des demandes de permis d'urbanisme » [6].

OBSERVATION FINALE

Dans l'ensemble du dispositif, les annexes seront numérotées en chiffres arabes [7].

*

[4] *Ibid.*, recommandation n° 172, b).

[5] *Ibid.*, recommandation n° 172, a).

[6] *Ibid.*, recommandation n° 172 et formule F 4-8-2.

[7] *Ibid.*, recommandation n° 171.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

ALGEMENE OPMERKING

De artikelen 61 en 62 van het ontwerp beogen de wijziging van de artikelen 125 en 176 van het BWRO, zodat de aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning ingediend kunnen worden via een elektronisch formulier, in de plaats van via een formulier op een papieren drager, dat de enige toegelaten manier is om een aanvraag in te dienen krachtens die twee bepalingen van het wetboek, zoals ze thans gelden.

In verschillende op zichzelf staande bepalingen beoogt het ontworpen besluit overigens de indiening van de vergunningsaanvraag te regelen via elektronische weg.

De hier gebezigde werkwijze kan niet worden aanvaard: het staat niet aan de Regering om wetgevende bepalingen te wijzigen, zoals de artikelen 125 en 176 van het BWRO [1].

Bijgevolg behoren de artikelen 61 en 62 van het ontwerp te vervallen. Zoals de artikelen 125 en 176 van het BWRO thans zijn gesteld, kan het ontworpen besluit bovendien niet een regeling uitwerken waarmee de aanvraag tot een stedenbouwkundige vergunning via elektronische weg kan worden ingediend.

Het ontwerp in zijn geheel dient te worden herzien in het licht van deze opmerking.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het ontwerp heeft geen opschrift [2].

---

[1] Er behoort op gewezen te worden dat de Regering daartoe overigens niet beschikt over een machtiging die vergelijkbaar is met die welke haar verleend wordt door artikel 314 van het BWRO voor de uitvoering van Europese richtlijnen.

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab 'Wetgevingstechniek', aanbevelingen 11 tot 16.

AANHEF

1. Het eerste lid van de aanhef moet worden aangevuld met de vermelding van artikel 102/1, § 5, van het BWRO dat een rechtsgrond oplevert voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit.

2. De aanhef behoort overigens in fine te worden aangevuld met de vermelding van het voordragende lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, alsook met de vermelding van de woorden "Na beraadslaging" [3].

DISPOSITIEF

Artikel 21

Artikel 21 van het ontwerp is gesteld als volgt:

> "Wanneer een aanvraag tot wijzing van een afgeleverde stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend, met toepassing van artikel 102/1 van het BWRO, komt de bestaande toestand overeen met de vergunde toestand in de afgeleverde vergunning en waarvan de wijziging wordt gevraagd.
>
> De uitvoeringsplannen kunnen worden beperkt tot de plannen waarop de wijziging betrekking heeft. De gewijzigde gedeelten dienen duidelijk te worden weergegeven.
>
> De documenten ingediend hij de oorspronkelijke vergunningsaanvraag en die niet gewijzigd worden door het voorwerp van de aanvraag tot wijzigingsvergunning, dienen niet noodzakelijk te worden neergelegd bij de vergunnende overheid.
>
> Niettemin, in bepaalde omstandigheden die verband houden met de bijzonderheden van het project, zoals in het geval van overschrijding van drempels die speciale regelen van openbaarmaking tot gevolg hebben, een effectenbeoordeling of een heranalyse van de energetische prestatie van de gebouwen, zal de toestand vergund in de oorspronkelijke vergunning in aanmerking dienen te worden genomen en zullen desgevallend stukken uit het dossier van de oorspronkelijke vergunning aan de vergunnende overheid dienen te worden bezorgd."

Deze bepaling is niet nauwkeurig genoeg, vooral het laatste lid ervan. Aldus geeft ze niet volledig uitvoering aan de machtiging die verleend is aan de Regering door artikel 102/1 van het BWRO dat die Regering oplegt "de verplichte samenstelling van het dossier tot wijziging van de stedenbouwkundige vergunning" te bepalen.

De thans voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien, aangevuld en nauwkeuriger gesteld.

[3] *Ibid.*, aanbevelingen 41 en 43 en formule F 3-9-2.

HOOFDSTUK III – AFDELING 8

Volgens het opschrift ervan omvat afdeling 8 van hoofdstuk III van het ontworpen besluit de bijzondere bepalingen betreffende de aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning voor de volgende handelingen:"inrichting van een groene ruimte, wijziging van het bodemreliëf, ontbossing en/of ontginning".

Artikel 45 van het ontwerp is gesteld als volgt:

"Art. 45. Deze afdeling is van toepassing op de aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot de volgende handelingen en werken:

1° Een groene ruimte inrichten;

2° Het reliëf van de bodem aanzienlijk wijzigen;

3° Ontbossen;

4° Ontginnen of de vegetatie wijzigen van elk gebied waarvan de bescherming door de Regering nodig wordt geacht".

In artikel 98 van het BWRO worden de handelingen en werken opgesomd waarvoor een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist is, behalve wanneer er in een vrijstelling is voorzien.

Onder die handelingen vallen ook die bedoeld in artikel 45, 2°, 3° en 4°, van het ontwerp.

"De inrichting van groene ruimten" valt daarentegen niet onder die handelingen.

Hoewel, aldus, voor "de inrichting van groene ruimten" in voorkomend geval, weliswaar een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist kan zijn, is dit enkel zo in zoverre, *in specie*, voor de beoogde inrichting handelingen en werken noodzakelijk zijn die zelf vergunningsplichtig zijn krachtens het voornoemde artikel 98.

Zoals het opschrift en de bepalingen van afdeling 8 van hoofdstuk III van het ontwerp gesteld zijn, kan evenwel de indruk ontstaan dat "de inrichting van groene ruimten" een handeling of werk uitmaakt waarvoor als zodanig en in theorie een voorafgaande vergunning vereist is, *quod non*.

Het opschrift en de bepalingen van afdeling 8 van hoofdstuk III dienen bijgevolg te worden herzien zodat, wat de "inrichting van groene ruimten" betreft, daarbij enkel melding wordt gemaakt van de handelingen en werken waarvoor krachtens het voornoemde artikel 98 een stedenbouwkundige vergunning vereist is.

HOOFDSTUK III- AFDELING 9

Wat betreft de begrippen "infrastructuurhandelingen en –werken" en "handelingen en werken van stedelijke inrichting", behoort met betrekking tot deze afdeling, *mutatis mutandis*, een soortgelijke opmerking te worden gemaakt als die welke geformuleerd is in het kader van afdeling 8 van hoofdstuk III van het ontwerp.

Artikelen 61 en 62

Er wordt verwezen naar de algemene opmerking.

Bijlagen

1. De bijlagen moeten worden genummerd met Arabische cijfers [4].

2. Typografisch behoort de steller van het ontwerp een onderscheid te maken tussen de vermelding van het woord ("Bijlage x") en het opschrift ervan [5].

3. Aan het eind van elke bijlage moet ook het volgende worden vermeld : "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van (…) dat de samenstelling bepaalt van het dossier van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning" [6].

SLOTOPMERKING

In het hele dispositief dienen de bijlagen genummerd te worden met Arabische cijfers [7].

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[4] *Ibid.*, aanbeveling 172, b).

[5] *Ibid.*, aanbeveling 172, a).

[6] *Ibid.*, aanbeveling 172 en formule F 4-8-2.

[7] *Ibid.*, aanbeveling 171.