



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.980/4
du 2 octobre 2013

advies 53.980/4
van 2 oktober 2013

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'approuvant
le règlement régional
d'urbanisme zoné sur le
périmètre de la rue de la Loi et
ses abords'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot goedkeuring van
de gezoneerde gewestelijke
stedenbouwkundige
verordening voor de perimeter
van de Wetstraat en haar
omgeving'

Le 30 juillet 2013, 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 prorogé jusqu'au 4 octobre 2013 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'approuvant le règlement régional d'urbanisme zoné sur le périmètre de la rue de la Loi et ses abords'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 octobre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, 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 2 octobre 2013.

^(*) Par lettre du 13 septembre 2013.

*

Op 30 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-Président van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 4 oktober 2013 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor de perimeter van de Wetstraat en haar omgeving'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, 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 2 oktober 2013.

^(*) Bij brief van 13 september 2013.

*

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 suivantes.

PORTÉE DU PROJET

1. Le texte en projet modifie l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 'arrétant les Titres I^{er} à VIII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale'. Il vise à remplacer le Titre I^{er} de ce règlement, intitulé « Caractéristiques des constructions et de leurs abords », mais uniquement pour un périmètre comprenant la rue de la Loi et ses abords, délimités par la chaussée d'Etterbeek, la rue Joseph II, l'avenue des Arts et la rue Jacques de Lalaing¹.

Le projet entend permettre une augmentation de la surface constructible du périmètre concerné, tout en introduisant davantage de mixité dans le quartier. Il vise, notamment, à briser l'effet de « corridor » de la rue de la Loi en prescrivant de nouveaux alignements des constructions, des zones de recul, des hauteurs de bâtiments diversifiées, la création d'îlots ouverts ainsi que la possibilité de cheminements pédestres et cyclistes entre les îlots.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

2.1. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 88, 89 et 97 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après le CoBAT). L'alinéa 1^{er} doit, dès lors, être revu et l'alinéa 6 omis.

2.2. Les alinéas 2, 4 et 5 visent des arrêtés qui ne sont ni modifiés ni abrogés par le projet. Ils seront omis.

2.3. L'alinéa relatif à l'avis de la section de législation du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 53.980/4 du Conseil d'État, donné le 2 octobre 2013, 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 ; »².

¹ Le périmètre concerné par le projet fait l'objet d'un plan figurant à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet.

² *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.

2.4. Les mots « Rapport au Gouvernement » n'ont pas vocation à figurer dans le préambule et seront omis.

2.5. Les mots « Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » qui figurent à la fin du préambule sont redondants et doivent être omis. De même, les mots « DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES » doivent être omis.

DISPOSITIF

Articles 3 et 4

3. L'article 3, § 1^{er}, fixe des règles d'implantation des constructions « à l'alignement et/ou à front de bâtisse en recul de 8 mètres par rapport à l'alignement et/ou en recul de 22 mètres par rapport à l'alignement ». L'article 4, § 2, fixe, en son alinéa 1^{er}, des règles d'implantation « à l'alignement [...] et/ou [...] à un front de bâtisse en recul de minimum 7,5 mètres par rapport à l'alignement [...] », en son alinéa 4, des règles d'implantation « à l'alignement [...] et/ou [...] à un front de bâtisse en recul de minimum 20 mètres par rapport à l'alignement [...] » et, en son alinéa 5, des règles d'implantation « à l'alignement [...] et/ou [...] sur un front de bâtisse en recul de minimum 15 mètres par rapport à l'alignement [...] ».

Si, par le choix de l'expression « et/ou », l'intention de l'auteur du projet est d'autoriser tout à la fois les implantations à l'alignement, les implantations en recul sans implantation à l'alignement ainsi que les implantations situées successivement à l'alignement et en recul, il convient de reformuler les articles 3 et 4 afin qu'ils traduisent plus clairement cette intention.

Article 10

4. Compte tenu de l'observation formulée sous l'article 28 et de celle relative à l'annexe, il y a lieu, dans l'alinéa 1^{er}, de remplacer le membre de phrase « (selon le plan en annexe) » par les mots « selon le plan figurant à l'article 1^{er}, § 1^{er} ».

Article 12

5. Interrogé si les emplacements de stationnement au sol en plein air doivent être comptabilisés comme « emprise de constructions » ou comme « espaces libres » pour l'application de l'article 12, le fonctionnaire délégué a répondu que :

« Le RRUZ considère que les emplacements de stationnement au sol en plein air constituent bien des 'constructions' et sont donc à comptabiliser dans le calcul de 'l'emprise des constructions', ceci dans l'objectif de décourager de tels stationnements ».

L'article 1^{er}, § 3, 9, exclut, toutefois, de la notion de « Construction » « les autres revêtements imperméables situés au niveau du sol ». Cette définition doit être revue afin d'en assurer la cohérence avec l'article 12.

Article 14

6. Le paragraphe 3 renvoie à l'article 2, alinéa 1^{er}, lequel article est divisé en paragraphes et non en alinéas. Il convient, dès lors, de renvoyer au paragraphe 1^{er} de cette disposition.

Article 15

7. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, serait mieux rédigé comme suit :

« Des zones de cheminement sont implantées dans le prolongement (la suite comme au projet) ».

Par ailleurs, les mots « , particulièrement dans le cas de terrains traversants orientés nord-sud » sont dénués de portée juridique et doivent être omis.

Article 16

8. En ce qu'elle impose que les zones de cours et jardins « présentent un caractère privatif », la disposition en projet, qui tend à fixer le régime juridique des zones en question, dépasse l'objet que peut avoir un règlement d'urbanisme au sens de l'article 88 du CoBAT.

Article 20

9. Il convient de compléter le tableau en langue néerlandaise afin d'y mentionner l'ensemble des éléments du tableau en langue française.

Articles 26 et 27

10. Les articles 26 et 27, relatifs à la composition des dossiers de demande de certificat d'urbanisme et de demande de permis d'urbanisme, n'ont pas leur place dans un règlement régional d'urbanisme.

Il serait préférable d'omettre ces articles. Si ces dispositions étaient maintenues, il conviendrait de modifier l'intitulé de l'arrêté afin que celui-ci rende compte de cet aspect de son contenu, d'ajouter comme fondement juridique, au préambule, les articles 124 et 199 du CoBAT et de modifier en conséquence l'intitulé du chapitre VI.

Article 28

11. La disposition faisant double emploi avec l'article 1^{er}, § 1^{er}, elle sera omise.

Article nouveau

12. L'arrêté en projet doit être complété par un exécutoire ³.

Annexe

13. Le projet prévoit deux annexes, non jointes à la demande d'avis.

Une des annexes est constituée d'un plan identique à celui figurant à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet ⁴. Cette annexe est inutile et doit être supprimée.

Concernant l'autre annexe, constituée de la norme NEN 8100 ⁵, il convient qu'elle soit pourvue d'un intitulé et qu'elle porte à la fin la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du (date qui sera celle de l'arrêté projeté) approuvant le règlement régional d'urbanisme zoné sur le périmètre de la rue de la Loi et de ses abords » ⁶.

*

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 162 et 167 et formule F 4-7-1. Voir dans le même sens l'avis 52.989/4 donné le 27 mars 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2013 'portant modification de l'arrêté de l'Exécutif du 30 mai 1991 relatif au service de médiation créé auprès de la Société des transports intercommunaux de Bruxelles'.

⁴ Voir articles 1^{er}, § 1^{er}, 10 et 28 du projet.

⁵ Voir les articles 26 et 27 du projet.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 169 à 174 et formule F 4-8-2.

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.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. De ontworpen tekst wijzigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2006 ‘tot goedkeuring van de Titels I tot VIII van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening, van toepassing op het volledige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Hij strekt ertoe titel I van deze verordening, met als opschrift “Kenmerken van de bouwwerken en hun naaste omgeving”, te vervangen, maar enkel voor een zone die de Wetstraat en de omgeving ervan bevat, tot aan de Etterbeeksesteenweg, de Jozef II-straat, de Kunstlaan en de Jacques de Lalaingstraat.¹

Het ontwerp wil de bebouwbare oppervlakte van de betreffende zone vergroten en tevens het gemengd karakter van de buurt verhogen. Het wil inzonderheid het “gangeffect” van de Wetstraat doorbreken door nieuwe rooilijnen voor de gebouwen voor te schrijven alsook achteruitbouwstroken, een gevarieerde hoogte van de gebouwen, de bouw van open huizenblokken en de mogelijkheid van vrije doorgangen voor voetgangers en fietsers tussen de huizenblokken.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

2.1. Het ontwerp ontleent rechtsgrond aan de artikelen 88, 89 en 97 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna het BWRO genoemd). Het eerste lid moet derhalve worden herzien en het zesde lid moet vervallen.

2.2. Het tweede, het vierde en het vijfde lid vermelden besluiten die door het ontwerp worden gewijzigd noch opgeheven. Ze moeten worden weggelaten.

¹ Het gebied waarop het ontwerp betrekking heeft, wordt weergegeven in een plan dat in artikel 1, § 1, van het ontwerp is opgenomen.

2.3. Het lid betreffende het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State moet worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 53.980/4 van de Raad van State, op 2 oktober 2013 gegeven met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”²

2.4. De woorden “Verslag aan de Regering” hoeven niet in de aanhef te staan en moeten worden weggelaten.

2.5. De woorden “De Brusselse Hoofdstedelijke Regering” op het einde van de aanhef zijn redundant en moeten worden weggelaten. Evenzo moet het woord “REGELGEVING” vervallen.

DISPOSITIEF

Artikelen 3 en 4

3. In artikel 3, § 1, worden de regels vastgesteld voor de inplanting van bouwwerken “op de rooilijn en/of op een bouwlijn met een insprong van 8 meter ten opzichte van de rooilijn en/of met een insprong van 22 meter ten opzichte van de rooilijn”. Artikel 4, § 2, stelt in het eerste lid de regels vast voor de inplanting “op de rooilijn (...) en/of op een bouwlijn met een insprong van minstens 7,5 meter ten opzichte van de rooilijn (...)”. In het vierde lid van dat artikel worden de regels vastgesteld voor de inplanting “op de rooilijn (...) en/of op een bouwlijn met een insprong van minstens 20 meter ten opzichte van de rooilijn (...)”. In het vijfde lid van dat artikel worden de regels vastgesteld voor de inplanting “op de rooilijn (...) en/of op een bouwlijn met een insprong van minstens 15 meter ten opzichte van de rooilijn (...)”.

Indien de steller van het ontwerp met de uitdrukking “en/of” vergunningen beoogt te verlenen zowel voor inplantingen op de rooilijn als voor inplantingen met een insprong zonder inplanting op de rooilijn en voor inplantingen die alternerend op de rooilijn en in een insprong staan, moeten de artikelen 3 en 4 opnieuw worden geformuleerd opdat ze deze bedoeling duidelijker weergeven.

Artikel 10

4. Gelet op de opmerking betreffende artikel 28 en op de opmerking betreffende de bijlage, moet het zinsdeel “(volgens het bijgevoegde plan)” in het eerste lid worden vervangen door de woorden “volgens het plan dat in artikel 1, § 1, is weergegeven”.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

Artikel 12

5. Op de vraag of de parkeerplaatsen op de grond in de open lucht voor de toepassing van artikel 12 moeten worden meegerekend als “grondinname van gebouwen” dan wel als “vrije ruimten”, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Le RRUZ considère que les emplacements de stationnement au sol en plein air” constituent bien des ‘constructions’ et sont donc à comptabiliser dans le calcul de ‘l’emprise des constructions’, ceci dans l’objectif de décourager de tels stationnements”.

Luidens artikel 1, § 3, 9, vallen de “andere waterdichte bekledingen op de begane grond” echter buiten het begrip “bouwwerk”. Deze definitie moet worden herzien om de samenhang met artikel 12 te bewaren.

Artikel 14

6. In paragraaf 3 wordt verwezen naar artikel 2, eerste lid. Daar artikel 2 niet in leden maar in paragrafen is onderverdeeld, moet naar paragraaf 1 van deze bepaling worden verwezen.

Artikel 15

7. Paragraaf 1, derde lid, zou beter worden geredigeerd als volgt:

“Er worden doorgangsgebieden ingeplant in het verlengde van (vervolg zoals in het ontwerp”.

Voorts hebben de woorden “, in het bijzonder in het geval van noord-zuid georiënteerde doorlopende terreinen” geen juridische betekenis en moeten ze worden weggelaten.

Artikel 16

8. In zoverre de ontworpen bepaling, die de rechtstoestand van de zones voor binnenplaatsen en tuinen beoogt te regelen, ertoe strekt dat deze zones “een privaat karakter [hebben]”, reikt ze verder dan een stedenbouwkundige verordening in de zin van artikel 88 van het BWRO vermog te regelen.

Artikel 20

9. De Nederlandstalige tabel moet worden aangevuld opdat ze alle gegevens van de Franstalige tabel bevat.

Artikelen 26 en 27

10. De artikelen 26 en 27, betreffende de samenstelling van het aanvraagdossier voor een stedenbouwkundig attest en van het aanvraagdossier voor een stedenbouwkundige vergunning, horen niet in een gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

Het verdient aanbeveling deze artikelen weg te laten. Indien ze behouden blijven, zou het opschrift van het besluit moeten worden gewijzigd opdat het dat onderdeel van de inhoud zou weergeven, zouden de artikelen 124 en 199 van het BWRO in de aanhef als rechtsgrond moeten worden vermeld en zou het opschrift van hoofdstuk VI dienovereenkomstig moeten worden gewijzigd.

Artikel 28

11. Deze bepaling moet worden weggelaten daar ze een onnodige herhaling van artikel 1, § 1, is.

Nieuw artikel

12. Het ontworpen besluit moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.³

Bijlage

13. Het ontwerp voorziet in twee bijlagen, die niet bij de adviesaanvraag zijn gevoegd.

Een van de bijlagen bestaat uit een plan dat identiek is aan het plan dat zich in artikel 1, § 1, van het ontwerp bevindt.⁴ Deze bijlage is overbodig en moet worden weggelaten.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 162 en 167 en formule F 4-7-1. Zie in dezelfde zin advies 52.989/4, op 27 maart 2013 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2013 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 30 mei 1991 betreffende de bemiddelingsdienst opgericht bij de Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer te Brussel'.

⁴ Zie de artikelen 1, § 1, 10 en 28 van het ontwerp.

De andere bijlage bevat de NEN 8100-norm.⁵ Ze moet een opschrift krijgen en op het einde moet ze de volgende vermelding bevatten: “Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van (datum van het ontworpen besluit) tot goedkeuring van de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor de perimeter van de Wetstraat en haar omgeving”.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ Zie de artikelen 26 en 27 van het ontwerp.

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 169 tot 174 en formule F 4-8-2.