CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.270/4
du 26 mai 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.270/4
van 26 mei 2014

over

een ontwerp van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging 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'

Le 30 avril 2014, 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 'modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT, 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 26 mai 2014.

*

Op 30 april 2014 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 besluit 'tot wijziging 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT, assessoor, 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 26 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 25 mai 2014, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le projet d'arrêté a été soumis à l'avis de plusieurs organes consultatifs, en l'occurrence 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, seule la Commission régionale de développement doit être consultée au titre d'une formalité substantielle requise pour l'adoption de tout ou partie de l'arrêté en projet.

Il en va de même de l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

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, 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 [1].

Il sera tenu compte de cette règle si le texte en projet adopté en première lecture venait à être modifié lors de son adoption en deuxième lecture.

[1] Voir en ce sens l'avis 49.230/4 donné par la section de législation le 2 mars 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 avril 2011 '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'.

2. Comme mentionné ci-avant, la Commission régionale de développement doit être consultée au titre d'une formalité substantielle sur les « projets d'arrêtés relatifs aux matières visées au [Code de l'Aménagement du Territoire] ayant une incidence notable sur le développement de la Région » [2].

Dans le cas présent, s'il ressort du dossier transmis au Conseil d'État que l'avis de la Commission régionale a été sollicité par le Gouvernement, celle-ci a toutefois décidé de ne pas remettre l'avis demandé au motif suivant :

> « Étant donné les travaux urgents en cours, la Commission, après concertation avec son président, se voit malheureusement dans l'impossibilité de remettre un avis sur le dossier qui lui est présenté ».

Le seul motif ainsi invoqué pour ne pas donner d'avis sur le texte en projet réside dans les autres travaux urgents auxquelles serait confrontée la Commission.

Pour autant que le texte en projet doive être considéré comme pouvant avoir une incidence notable sur le développement de la Région et dès lors qu'aucune disposition législative ne permet au Gouvernement de poursuivre la procédure à défaut d'avis de la Commission dans le délai qui lui est imparti – lequel doit être considéré comme un délai d'ordre –, il y a lieu de constater que la formalité requise n'a pas été accomplie.

Certes, dès lors que cette omission n'est pas imputable au demandeur d'avis, il ne s'ensuit pas nécessairement que le défaut d'avis est de nature à vicier l'arrêté en projet [3]. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il se recommande toutefois que le Gouvernement soumette à nouveau le texte en projet à la Commission.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er sera rédigé comme suit :

« Vu le Code bruxellois de l'aménagement du territoire, l'article 98, § 2, alinéa 1er, et l'article 177, § 3, alinéas 1er et 3, modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009 ; ».

2. Seuls l'avis de la Commission régionale de développement (encore à donner) et l'avis du Conseil d'État seront mentionnés au préambule par le biais d'un visa.

Les avis donnés par les autres instances consultées sur le texte en projet n'étant pas obligatoirement requis, soit ils ne seront pas mentionnés au préambule, soit ils le seront sous la forme de considérants.

---

[2] Article 7, alinéa 2, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

[3] Ainsi que l'expose P. GOFFAUX « Le non-respect d'une forme prescrite à peine de nullité ou substantielle n'affectera pas la régularité de l'acte s'il peut être établi que le vice de forme est imputable à une cause étrangère [...] » (P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, verbo « formes (théorie des-) », p. 121).

Le préambule sera revu en conséquence.

3. Le préambule sera complété par les mots « Après délibération » [4].

*

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat, ingevolge de verkiezingen van 25 mei 2014, deze laatste sedert deze datum niet langer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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

1. Het ontwerpbesluit is voor advies voorgelegd aan verscheidene adviesorganen, *in casu* de Raad voor het Leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie.

Van die organen dient alleen de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie te worden geraadpleegd bij wijze van substantieel vormvereiste voor de goedkeuring van het ontworpen besluit in zijn geheel of een deel ervan.

Hetzelfde geldt voor het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

In dat verband wordt er nogmaals op gewezen dat een overheid die het advies inwint van een orgaan waarvan de raadpleging een wettelijk voorgeschreven substantieel vormvereiste is, slechts van de aan dat orgaan voorgelegde tekst mag afwijken, hetzij om rekening te houden met de suggesties of bezwaren van dat orgaan, hetzij na de voorgenomen wijziging aan dat orgaan te hebben voorgelegd. Als een tekst voorgelegd is aan verscheidene organen, mag de overheid de tekst slechts naar aanleiding van een opmerking van één van die organen wijzigen nadat die wijziging voor advies is voorgelegd aan het orgaan of de andere organen waarvan de raadpleging vereist is.[1]

[1] Zie in die zin advies 49.230/4 gegeven door de afdeling Wetgeving op 2 maart 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 april 2011 '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'.

Die regel dient in aanmerking te worden genomen mocht de ontworpen tekst die in eerste lezing is aangenomen, worden gewijzigd bij zijn aanneming in tweede lezing.

2. Zoals hierboven worddt gesteld, moet de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie bij wijze van een substantieel vormvereiste worden geraadpleegd over "de ontwerpbesluiten die betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in [het Wetboek van Ruimtelijke Ordening] die een aanzienlijke impact hebben op de ontwikkeling van het Gewest".[2]

Ook al blijkt uit het aan de Raad van State bezorgde dossier dat de regering om het advies van de Gewestelijke Commissie heeft gevraagd, heeft deze commissie evenwel beslist het gevraagde advies niet uit te brengen om de volgende reden:

> "Etant donné les travaux urgents en cours, la Commission, après concertation avec son président, se voit malheureusement dans l'impossibilité de remettre un avis sur le dossier qui lui est présenté".

Als enige reden om geen advies over de ontworpen tekst uit te brengen, worden de andere dringende werkzaamheden opgegeven waaraan de Commissie het hoofd zou moeten bieden.

In zoverre het ontwerpbesluit moet worden beschouwd als een ontwerp dat een aanzienlijke impact op de ontwikkeling van het gewest kan hebben, en geen enkele wetsbepaling de regering bijgevolg toestaat om de procedure voort te zetten zonder een advies van de commissie binnen de haar toegemeten termijn – die moet worden beschouwd als een niet-dwingende termijn –, dient te worden vastgesteld dat het vormvereiste niet is vervuld.

Aangezien de niet-nakoming van dit vormvereiste niet toe te schrijven is aan de adviesaanvrager, volgt daaruit weliswaar niet noodzakelijkerwijs dat het ontbreken van een advies van dien aard is dat het de regelmatigheid van het ontworpen besluit aantast.[3] Ter bevordering van de rechtszekerheid is het echter raadzaam dat de regering de ontworpen tekst opnieuw aan de Commissie voorlegt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het eerste lid dient als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, artikel 98, § 2, eerste lid, en artikel 177, § 3; eerste en derde lid, gewijzigd bij de ordonnantie van 14 mei 2009;".

---

[2] Artikel 7, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

[3] P. GOFFAUX stelt het als volgt: "Le non-respect d'une forme prescrite à peine de nullité ou substantielle n'affectera pas la régularité de l'acte s'il peut être établi que le vice de forme est imputable à une cause étrangère (…)" P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2006, trefwoord "formes (théorie des-)", p. 121).

2. Alleen het (nog uit te brengen) advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie en het advies van de Raad van State behoren in de aanhef te worden vermeld in de vorm van een lid beginnend met de woorden "Gelet op".

Aangezien de adviezen van de andere instanties die over het ontworpen besluit zijn geraadpleegd, niet verplicht zijn, behoren ze ofwel niet, ofwel in de vorm van overwegingen in de aanhef te worden vermeld.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

3. De aanhef dient te worden aangevuld met de woorden "Na beraadslaging".[4]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre VANDERNOOT

[4] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 43 en formule F 3-9-2.